Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Invoering urencriterium voor de Regeling dienstverlening aan huis

Een verkenning

Martin Belder, Ruud Hoevenagel, Lennart de Ruig

C11209/2015/1050

Zoetermeer, 13 juli 2015

Inhoudsopgave

	Samenvatting	**5**
1	**Inleiding**	**9**
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	9
1.2	Wat is de Regeling dienstverlening aan huis?	9
1.3	Wat betekent een dagencriterium of een urencriterium?	10
1.4	Onderzoeksopzet	10
1.5	Analytisch kader	12
2	**Schoonmaakhulp**	**15**
2.1	Directe effecten	15
2.2	Mogelijke gedragseffecten	17
3	**Huishoudelijke hulp vanwege zorgindicatie**	**23**
3.1	Directe effecten	23
3.2	Mogelijke gedragseffecten	26
4	**Zorg aan huis**	**29**
4.1	Directe effecten	29
4.2	Mogelijke gedragseffecten	31
5	**Gastouders aan huis en oppas**	**35**
5.1	Directe effecten	35
5.2	Mogelijke gedragseffecten	38
6	**Knelpunten en kosten**	**43**
6.1	Overheidsfinanciën	43
6.2	Mogelijke knelpunten	44

Samenvatting

Inleiding

Het ministerie van SZW heeft aan Panteia de opdracht gegeven om te verkennen wat de gevolgen zouden kunnen zijn van een eventuele omzetting van het dagencriterium naar een urencriterium in de Regeling dienstverlening aan huis. De Regeling dienstverlening aan huis voorziet in een minder zwaar arbeidsrechtelijk regime bij de inhuur van personen die diensten aan huis verrichten. Momenteel geldt een maximum van drie dagen per week dat één dienstverlener aan huis voor één opdrachtgever mag werken. Bij meer dan drie dagen per week is de opdrachtgever verplicht te voldoen aan alle verplichtingen die werkgevers normaliter ten opzichte van werknemers hebben. In het onderzoek zijn de mogelijke effecten van twee fictieve urencriteria onderzocht: 12 uur en 24 uur.

Onderzoeksvragen

Deze verkenning richt zich op vier verschillende vragen:

- Wat zijn de directe effecten van de invoering van een urencriterium? Welk deel van de markt voor dienstverlening aan huis komt buiten de Regeling dienstverlening aan huis te vallen en welk deel komt binnen de Regeling dienstverlening aan huis te vallen?
- Wat zijn de indirecte effecten van de invoering van een urencriterium in de Regeling dienstverlening aan huis? Wat voor indirecte effecten kunnen worden verwacht bij invoering van een urencriterium?
- Leidt de invoering van een urencriterium mogelijk tot knelpunten? Welke concrete problemen zullen opdrachtgevers, dienstverleners en bemiddelaars ervaren als er een urencriterium wordt ingevoerd?
- Wat zijn de geschatte kosten die de invoering van een urencriterium met zich mee zal brengen voor opdrachtgevers, dienstverleners, bemiddelaars en overheid?

Onderzoeksmethode

De onderzoeksvragen zijn beantwoord met behulp van een aantal opeenvolgende onderzoeksstappen. Wij zijn begonnen met deskresearch. Centraal stond daarin de beschikbare onderzoeksliteratuur over de Regeling dienstverlening aan huis. Aansluitend hebben wij gesprekken gevoerd met opdrachtgevers, dienstverleners en bemiddelaars. Vervolgens hebben wij een aantal analyses uitgevoerd op het bestand dat is opgebouwd in het kader van een eerder onderzoek van Panteia naar de markt voor dienstverlening aan huis. Daarna hebben we onder zowel opdrachtgevers als dienstverleners die bekend waren uit dit onderzoek een nadere enquête uitgevoerd. De enquête onder dienstverleners was relatief kleinschalig van opzet en diende met name ter ondersteuning en verificatie van andere onderzoeksuitkomsten. Ten slotte hebben wij met een aantal expertinterviews georganiseerd om de uitkomsten van het onderzoek te bespreken en nader te duiden.

Resultaten

Directe effecten
We hebben in het onderzoek een onderscheid gemaakt tussen vier verschillende segmenten van de markt voor dienstverlening aan huis:

1. Schoonmaakhulp;
2. Huishoudelijke hulp vanwege een zorgindicatie;
3. Zorg aan huis;
4. Gastouders aan huis en oppas.

Naar schatting 763.500 huishoudens maken gebruik van een dienstverlener in deze segmenten en vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis. De directe effecten van een eventuele invoering van een urencriterium blijken te verschillen tussen de sectoren. De grote lijn is echter dat het overgrote deel van de dienstverlening (bijna 98%) in zijn huidige omvang zowel binnen een urencriterium van 12 uur of meer valt als binnen het momenteel geldende dagencriterium.

Daarnaast leidt invoering van een urencriterium in de sectoren schoonmaakhulp, huishoudelijke hulp vanwege een zorgindicatie en zorg aan huis ertoe dat een deel van de huishoudens (circa 1-2%) binnen de Regeling dienstverlening aan huis zal komen te vallen. Alleen voor een substantieel deel van de opdrachtgevers van gastouders aan huis en oppas (circa 12% binnen deze sector) betekent een urencriterium dat men buiten de Regeling aan dienstverlening aan huis komt te vallen terwijl men bij een geldend dagencriterium hier nog binnen viel.

Indirecte effecten
We onderscheiden twee verschillende soorten indirecte effecten: aan de ene kant zijn er gedragingen of acties die ontstaan doordat de dienstverlening aan huis zoals deze wordt ingehuurd, verleend, of bemiddeld niet langer binnen de Regeling dienstverlening aan huis valt. Aan de andere kant zijn er gedragingen of acties die ontstaan doordat men door de invoering van een urencriterium kan beschikken over extra flexibiliteit en/of nieuwe mogelijkheden bij het inhuren van dienstverleners aan huis.

De gedragingen en acties die betrekking hebben op het niet langer binnen de Regeling dienstverlening aan huis vallen, zijn voor een zeer beperkte groep van toepassing. Hoofdzakelijk zijn dit gastouders. De verplichtingen waaraan moet worden voldaan in het kader van de kinderopvangtoeslag lijken ertoe te leiden dat de opdrachtgevers die buiten de regeling komen vallen, op zoek gaan naar alternatieve manieren om hun dienstverlening in te richten: men huurt voor minder uur een dienstverlener in, om zo alsnog binnen het urencriterium te vallen, of men huurt meerdere gastouders in zodat geen individuele gastouder meer uren per week werkt dan het urencriterium toestaat.

Er lijkt bij het overgrote deel van de opdrachtgevers of dienstverleners geen grote behoefte te bestaan om diensten van een nadrukkelijk andere aard of omvang in te huren of te leveren. Bemiddelaars in het schoonmaaksegment en in het gastoudersegment bevestigen dit beeld: men ziet geen markt voor diensten die per week over relatief veel dagen verspreid relatief weinig uren in beslag nemen.

Binnen de zorg aan huis en huishoudelijke hulp vanwege een zorgindicatie denkt men dat de flexibiliteit van een urencriterium ertoe leidt dat de Regeling dienstverlening aan huis zal worden toegepast voor PGB-gefinancierde diensten die momenteel door ZZP-ers of dienstverleners in loondienst bij een bedrijf worden verleend. Dit betreft mogelijk echter een geheel nieuwe doelgroep: onder de bestaande doelgroep aan opdrachtgevers lijkt deze behoefte niet te leven.

Knelpunten
De mogelijke knelpunten zijn grotendeels gerelateerd aan de gedragseffecten die ontstaan omdat sommige opdrachtgevers niet binnen het urencriterium vallen. Dit betreft vooral opdrachtgevers van gastouders en (in mindere mate) zorg aan huis. In beide gevallen acht men het mogelijk om meerdere personen in te zetten voor diensten die eerder door één persoon konden worden uitgevoerd. Dit wordt echter als een compromis gezien dat de kwaliteit van de dienstverlening aantast. Daarnaast geven enkele dienstverleners aan dat het niet altijd praktisch haalbaar is om verspreid op één dag voor meerdere dienstverleners te werken.

Overheidsfinanciën
Vanwege de kleine doelgroep voor wie de omzetting naar een urencriterium daadwerkelijk gevolgen heeft, zullen de gevolgen voor de overheidsfinanciën zeer beperkt zijn. Ten aanzien van zowel het gebruik van PGB's als kinderopvangtoeslag zijn er echter redenen om te vermoeden dat er een minder groot beroep op publieke middelen wordt gedaan. De over het algemeen bredere toepasbaarheid van de Regeling dienstverlening aan huis in de zorg aan huis, leidt er toe dat in theorie vergelijkbare zorg kan worden verleend tegen lagere kosten. In het marktsegment van gastouders heeft het urencriterium eerder een beperkend effect. Het inhuren van gastouders binnen de voorwaarden die recht geven op kinderopvangtoeslag wordt dan duurder en complexer waardoor het gebruik van kinderopvangtoeslag mogelijk afneemt.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Panteia opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de gevolgen van een wijziging van de regels die gelden voor de Regeling dienstverlening aan huis. De wijziging die momenteel wordt overwogen is het omzetten van het geldende dagencriterium naar een urencriterium. Het doel van dit onderzoek is in kaart te brengen welke gevolgen deze omzetting heeft voor de markt van dienstverlening aan huis, in termen van zowel directe effecten als indirecte (gedrags-)effecten.

1.2 Wat is de Regeling dienstverlening aan huis?

De Regeling dienstverlening aan huis voorziet in een verlicht arbeidsrechtelijk regime voor dienstverleners aan huis en hun opdrachtgevers. Dit betekent dat voor particulieren die een dienstverlener aan huis inhuren een aantal uitzonderingen wordt gemaakt op de wettelijke verplichtingen die normaliter aan werkgevers worden opgelegd jegens hun werknemers. De dienstverlener is niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen en de ontslagbescherming en loondoorbetaling bij ziekte zijn beperkter. De dienstverlener kan zich wel vrijwillig voor de werknemersverzekeringen verzekeren. Andere verplichtingen gelden wel, zoals het betalen van het wettelijke minimumloon, het betalen van een vakantietoeslag, het opbouwen van verlofuren en loondoorbetaling bij ziekte voor een sterk verkorte periode.

De regeling maakt het daarmee mogelijk om eenvoudig en zonder hoge administratieve lasten een dienstverlener in te huren. Opdrachtgever en dienstverlener hoeven alleen onderling te bepalen voor welke prijs de diensten worden verricht. De regeling heeft dus als doel om de markt voor persoonlijke dienstverlening te vergroten, en zo de arbeidsmarkt voor dienstverlening aan huis te stimuleren.

Het soort diensten waarop de Regeling dienstverlening aan huis betrekking heeft, is zeer divers. In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen vier hoofdcategorieën van dienstverlening aan huis:

1. Huishoudelijke hulp vanwege een zorgindicatie (‘alfahulpen’)’;
2. Zorg aan huis;
3. Schoonmaakhulp;
4. Kinderopvang door een gastouder.

Het onderscheid tussen huishoudelijke hulp vanwege een zorgindicatie en schoonmaakhulp betreft hoofdzakelijk een verschil tussen twee verschillende bronnen van financiering. Schoonmaakhulp wordt particulier gefinancierd terwijl hulp vanwege een zorgindicatie deels of volledig uit publieke middelen wordt betaald.

1.3 Wat betekent een dagencriterium of een urencriterium?

Momenteel geldt in de Regeling dienstverlening aan huis een dagencriterium. Een persoon die aan huis betaalde diensten verleent, mag voor een maximum van drie dagen per week voor dezelfde opdrachtgever werken. Overschrijding van dit maximum betekent dat de opdrachtgever niet meer onder de voorwaarden van de Regeling dienstverlening aan huis een dienstverlener kan inhuren. Hij of zij moet voldoen aan alle wettelijke verplichtingen die bij regulier werkgeverschap horen.

Invoering van een urencriterium zou betekenen dat een maximaal aantal uren per week wordt ingevoerd dat een dienstverlener voor een opdrachtgever werkt. De exacte omvang van een eventueel urencriterium is niet bepaald. Een urencriterium biedt –voor zover de aard van de werkzaamheden het toelaat- de mogelijkheid om het aantal uren dat een opdrachtgever gebruik maakt van dienstverlening aan huis over meer verschillende dagen van de week te verdelen. Als bijvoorbeeld een urencriterium van maximaal 24 uur wordt ingevoerd, wordt het mogelijk voor een opdrachtgever om een dienstverlener in te huren voor zes dagen van vier uur onder de Regeling dienstverlening aan huis waar dit voorheen niet mogelijk was.

1.4 Onderzoeksopzet

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is: wat zijn de verwachte effecten zijn van de invoering van een (nog niet nader gespecifieerd) urencriterium in de Regeling dienstverlening aan huis? De onderzoeksvragen aan de hand waarvan de centrale vraagstelling is uitgewerkt, zijn te vinden in figuur 1.

Dit onderzoek is uitgevoerd in vijf stappen:

- De eerste stap betrof desk research: voorafgaand aan dit onderzoek is een aantal publicaties over (de markt voor) dienstverlening aan huis bestudeerd;
- De tweede stap betrof het uitvoeren van analyses op het gegevensbestand dat opgebouwd was in het kader van een eerder onderzoek naar de markt voor dienstverlening aan huis. Op basis van deze gegevens zijn de directe effecten van de invoering van verschillende varianten van een urencriterium onderzocht. Daarbij zijn drie varianten onderzocht: 12 uur en 24 uur;
- De derde stap, gelijktijdig uitgevoerd met de tweede stap, betrof het uitvoeren van gesprekken met bemiddelingsbureaus (6), opdrachtgevers (6) en dienstverleners (3). Deze gesprekken waren bedoeld om een eerste indicatie te krijgen van mogelijke gedragseffecten;
- De vierde stap betrof het uitvoeren van een aanvullende enquête onder opdrachtgevers en dienstverleners die deelgenomen hebben aan het eerdere onderzoek naar de markt voor dienstverlening aan huis. De enquête onder dienstverleners was relatief kleinschalig van opzet en diende vooral om de resultaten van de enquête onder opdrachtgevers waar nodig nader te ondersteunen;
- De vijfde stap betrof het uitvoeren van zes interviews met experts en vertegenwoordigers van overheids- en belanghebbende organisaties om een beeld te krijgen van de mogelijke effecten op de overheidsfinanciën.

figuur 1 Onderzoeksvragen

1. Welke directe effecten heeft de invoering van (verschillende varianten van) een urencriterium voor vraag en aanbod in de vier sectoren?
    a. Welk deel van de dienstverlening in de sector blijft (in de meeste gevallen) onder de Regeling vallen? Welke kenmerken hebben deze opdrachtgevers en dienstverleners?
    b. Welk deel van de dienstverlening in de sector blijft (in de meeste gevallen) onder de Regeling vallen waarbij de populatie verandert?
    c. Welk deel van de dienstverlening in de sector gaat (in de meeste gevallen) onder de Regeling vallen? Welke kenmerken hebben deze opdrachtgevers en dienstverleners?
    d. Welk deel van de dienstverlening in de sector valt (in de meeste gevallen) buiten de Regeling? Welke kenmerken hebben deze opdrachtgevers en dienstverleners?
    e. Wat zijn de totale effecten op de vraagzijde en aanbodzijde van de markt voor dienstverlening aan huis?
2. Welke gedragseffecten heeft de invoering van een urencriterium voor vraag en aanbod in de vier sectoren?
    a. Welk deel van de bestaande dienstverleners en/of opdrachtgevers in de sector trekt zich naar verwachting terug van de markt? Wat is de reden hiervoor? Welke kenmerken hebben deze groepen?
    b. Welk deel van de bestaande dienstverleners en/of opdrachtgevers in de sector blijft actief op de markt? Wat is de reden hiervoor? Welke kenmerken hebben deze groepen?
    c. Welke gedragsreacties gaan bemiddelaars op de markt waarschijnlijk vertonen? Waarom?
    d. In hoeverre besluiten nieuwe dienstverleners en opdrachtgevers actief te worden op de markt? Waarom?
3. Welke knelpunten en onbedoelde effecten op arbeidsmarktgedrag zijn te verwachten?
    a. Welke (praktische) knelpunten doen zich voor bij dienstverleners, opdrachtgevers, bemiddelaars en overheid?
    b. Strategisch gedrag: in hoeverre wordt de Regeling omzeilt omdat de opdrachtgever en/of dienstverlener een alternatief zoeken (bijvoorbeeld meer uren gaan werken op een regulier arbeidscontract, werk uitbesteden aan een ZZP-er of zelf gaan werken als ZZP-er, etc.)?
    c. Niet-naleving: in hoeverre wordt de Regeling niet (meer) nageleefd waardoor het werk in het ‘zwarte’ circuit verdwijnt?
4. Welke kosten brengt de omzetting naar een urencriterium – en de bijbehorende knelpunten en (onbedoelde) gedragseffecten – met zich mee voor dienstverleners, opdrachtgevers, bemiddelaars en overheid?

1.5 Analytisch kader

We analyseren de gevolgen van de invoering van een urencriterium in de regeling dienstverlening in vier verschillende sectoren: schoonmaakdiensten aan huis, ondersteuning bij huishoudelijke werkzaamheden op basis van een zorgindicatie, zorg aan huis en gastouders. De werkzaamheden aan huis verschillen sterk zowel in aard als in omvang.

1.5.1 Directe effecten

Het directe effect van de invoering van een urencriterium meten we af op basis van een eerder onderzoek dat Panteia heeft uitgevoerd naar de markt voor dienstverlening aan huis. Dit onderzoek betrof een representatief onderzoek onder 14.413 huishoudens op basis waarvan is geëxtrapoleerd naar alle huishoudens in Nederland. Dit onderzoek bestreek echter ook huishoudens die dienstverleners aan huis inhuren op wijzen waarop de Regeling dienstverlening aan huis geen betrekking heeft. De opdrachtgevers die aangeven een dienstverlener in te huren die in loondienst is bij een bedrijf, werkt als ZZP-er of onbetaald werkt, worden binnen dit onderzoek niet meegerekend. Uit het onderzoek naar de markt voor dienstverlening aan huis is per huishouden dat aangeeft gebruik te maken van dienstverlening aan huis bekend wat voor diensten men gebruikt en hoeveel uren en dagen per week men gebruik maakt van dienstverlening aan huis[1]. Alle opdrachtgevers vallen daarmee in één van de volgende vier situaties:

1. De verleende dienst valt zowel binnen het dagencriterium als binnen het urencriterium. De omzetting naar het urencriterium heeft geen effect; het verlicht arbeidsrechtelijk regime geldt in beide gevallen;
2. De verleende dienst valt buiten het dagencriterium maar binnen het urencriterium. Voor opdrachtgevers gaat het relatief lichtere arbeidsrechtelijke regime van de Regeling dienstverlening aan huis gelden;
3. De verleende dienst valt binnen het dagencriterium, maar buiten het urencriterium. De opdrachtgever wordt bij invoering van een urencriterium wettelijk verplicht te voldoen aan alle reguliere verplichtingen die werkgevers ten opzichte van hun werknemers hebben;
4. De verleende dienst valt zowel buiten het dagencriterium als buiten het urencriterium. De omzetting naar het urencriterium heeft geen effect; de opdrachtgever is wettelijk verplicht te voldoen aan alle verplichtingen die werkgevers voor hun werknemers hebben.

1.5.2 Gedragseffecten

Bij het vaststellen van de mogelijke gedragseffecten van invoering van een urencriterium, gaan wij uit van drie relevante actoren: opdrachtgevers, dienstverleners en bemiddelaars. Wij werken de mogelijke gedragseffecten uit vanuit het idee dat de ontwikkeling van de vraag naar diensten voor een belangrijk deel bepaalt met wat voor gedragsreacties de aanbieders hierop inspelen. We hebben er daarom voor gekozen om per sector in de eerste plaats uiteen te zetten wat voor gedragsreacties aan de vraagkant te verwachten zijn en wat dit betekent voor de actoren aan de aanbodkant.

[1] De uitkomsten van dit onderzoek zijn gebaseerd op een grootschalige enquête onder 14.413 leden van een online panel. De schattingen van de totale aantallen huishoudens zijn gebaseerd op een ophoging van de uitkomsten van dit onderzoek naar het totale aantal huishoudens in Nederland.

Bij het vaststellen van de mogelijke gedragseffecten van de invoering van een urencriterium hebben we nog twee bepalende factoren meegenomen:

1. De kennis over de regelgeving rondom de inhuur van dienstverleners aan huis;
2. De mate waarin opdrachtgevers en de dienstverleners in onderlinge afspraken daadwerkelijk rekening houden met de wettelijke kaders zoals die worden voorgeschreven in de Regeling dienstverlening aan huis.

We gaan ervan uit dat de voorgestelde wijziging van regelgeving uitsluitend gevolgen zal hebben bij die opdrachtgevers en dienstverleners bij wie de huidige regelgeving bekend is en bij die opdrachtgevers die ook daadwerkelijk rekening houden met de regelgeving bij het bepalen van de te werken dagen, uren, de beloning en overige arbeidsvoorwaarden van de dienstverlener. De gedragseffecten die worden vastgesteld op basis van onze enquête-onderzoeken onder opdrachtgevers en dienstverleners kunnen worden geduid met deze informatie.

De verwachte gedragseffecten zijn vastgesteld door aan opdrachtgevers een aantal mogelijke reacties voor te spiegelen als er een urencriterium van 12 of 24 uur wordt ingevoerd. Daarbij zijn de opdrachtgevers onderverdeeld in twee groepen. Deze onderverdeling is weergegeven in figuur 2. De opdrachtgevers die in de eerste groep vallen, huren hun opdrachtgevers voor relatief weinig uren in. De invoering van een urencriterium zou ze meer mogelijkheden en flexibiliteit bieden bij het inhuren van hun dienstverlener, bijvoorbeeld door deze voor meer verschillende dagen per week in te zetten. Deze groep bestaat uit twee subgroepen: één subgroep van opdrachtgevers die voor minder dan negen uur per week en drie of minder dagen per week een dienstverlener inhuurt en een andere subgroep die voor meer dan drie dagen maar voor minder dan twaalf uur een dienstverlener inhuurt. De voorgestelde reacties hebben betrekking op een ruimere en flexibele inzet van de ingehuurde dienstverlener.

De tweede groep betreft de groep die het risico loopt om door de invoering van een urencriterium buiten de Regeling dienstverlening aan huis te komen te vallen. Deze bestaat eveneens uit twee subgroepen: één groep die voor drie of minder dagen en meer dan negen uur een dienstverlener inhuurt en een andere groep die voor meer dan drie dagen en meer dan twaalf uur een dienstverlener inhuurt. De mogelijke reacties die aan deze groep zijn voorgespiegeld hebben betrekking op het feit dat de diensten die worden ingehuurd door opdrachtgevers niet meer binnen de Regeling dienstverlening aan huis vallen. De inhoudelijke input voor de mogelijke reacties die zijn voorgespiegeld aan de respondenten in beide categorieën is afkomstig uit de diepte-interviews die wij voorafgaand aan de enquête hebben gevoerd met opdrachtgevers, dienstverleners en bemiddelaars.

Afsluitend reflecteren wij op de eventuele knelpunten en kosten die ontstaan door de invoering van een urencriterium.

figuur 2 Verdeling opdrachtgevers op basis van aantal uren en dagen ingezette dienstverlening

	Minder dan 9 uur	Meer dan 9 uur	
Minder dan 3 dagen	*Invoering van urencriterium betekent extra flexibiliteit.*	*Risico op buiten de Regeling dienstverlening aan huis te komen te vallen.*	Minder dan 3 dagen
Meer dan 3 dagen	*Invoering van urencriterium betekent extra flexibiliteit. Mogelijk valt men momenteel buiten de Regeling dienstverlening aan huis en met de invoering van een urencriterium daarbinnen.*	*Valt al buiten de Regeling dienstverlening aan huis en valt bij de invoering van een urencriterium hier mogelijk eveneens buiten.*	Meer dan 3 dagen
	Minder dan 12 uur	Meer dan 12 uur	

2 Schoonmaakhulp

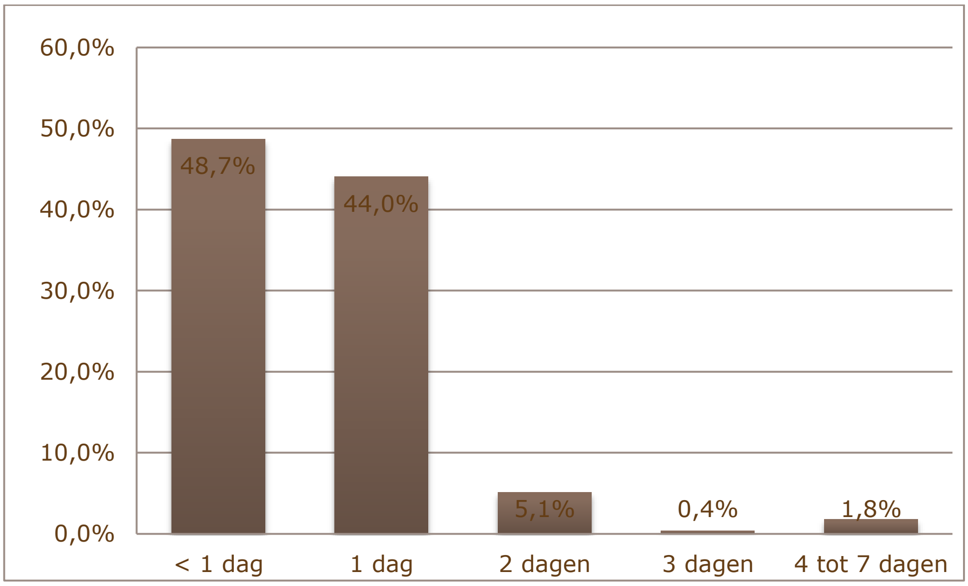
Schoonmaakhulp is het meest omvangrijke segment van de markt voor dienstverlening aan huis. Het eerdere onderzoek van Panteia naar de markt voor dienstverlening aan huis uit 2014 schat dat zo'n 715.000 huishoudens in Nederland een schoonmaakhulp inhuren. Ongeveer 77 procent daarvan, dat zijn ongeveer 549.000 huishoudens, huurt een schoonmaker in op een wijze waarop de Regeling dienstverlening aan huis betrekking heeft. De overige huishoudens huren een schoonmaakhulp in die in loondienst is bij een bedrijf, die werkt als ZZP-er of die gratis werkt.

Voor dit onderzoek maken wij een onderscheid tussen de uit particuliere middelen betaalde schoonmaakhulp en de (uit publieke middelen betaalde) huishoudelijke hulp op basis van een zorgindicatie. Dit hoofdstuk gaat in op het marktsegment van de particuliere schoonmaakhulp; huishoudelijke hulp op basis van een zorgindicatie komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

2.1 Directe effecten

De mate waarin de markt voor particuliere schoonmaakhulp effecten ondervindt van de invoering van een urencriterium is afhankelijk van het aantal uren en het aantal dagen per week dat opdrachtgevers individuele dienstverleners inhuren.
Figuren 3 en 4 laten zien voor hoeveel dagen en hoeveel uren opdrachtgevers van particuliere schoonmaakdiensten gebruik maken. Duidelijk wordt dat het overgrote deel van de opdrachtgevers binnen het dagencriterium valt. 93 procent van de opdrachtgevers huurt een schoonmaker in voor maximaal één dag per week.[2] Slechts 2,2 procent heeft voor meer dan drie dagen per week een schoonmaker in dienst.

figuur 3 Aantal dagen per week dat opdrachtgevers een schoonmaakhulp inhuren. N=840. Aantallen betreffen alleen die situaties waarin de dienstverlener direct in dienst is van de opdrachtgever

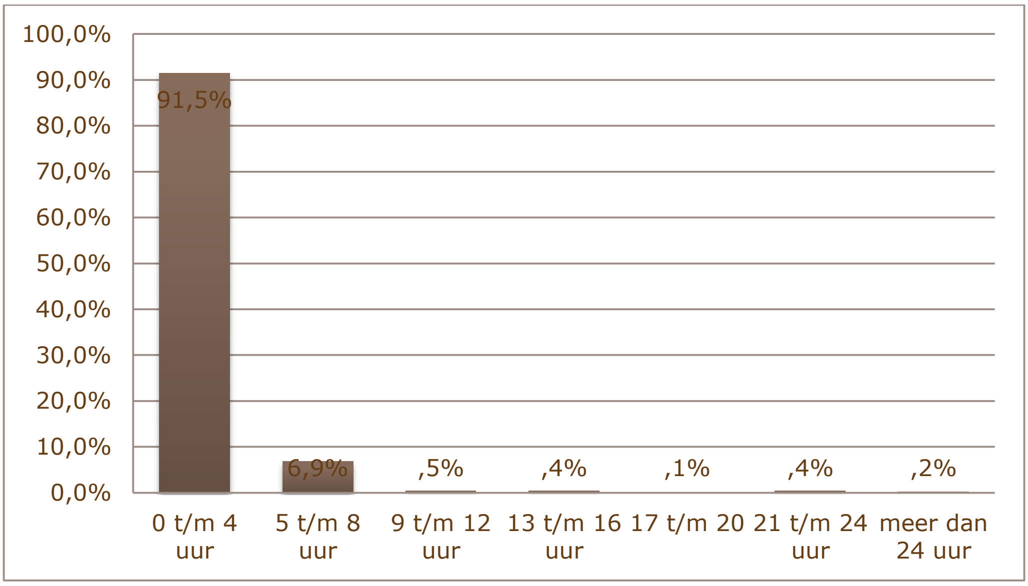


Bron: Panteia

[2] Minder dan één dag betekent in de regel dat een opdrachtgever een schoonmaker inhuurt voor één dag per twee weken of één dag per maand.

Wanneer wordt gekeken naar het aantal uren per week dat opdrachtgevers particulier een schoonmaker in dienst hebben, blijkt dat de groep die buiten het urencriterium valt zeer klein is. Uitgaande van een urencriterium van 12 uur bedraagt deze groep ongeveer 1,1 procent van de totale groep opdrachtgevers voor opdrachtgevers voor schoonmakers aan huis. Uitgaande van een urencriterium van 24 uur betreft dit slechts 0,2 procent.

figuur 4 Aantal uur oer week dat opdrachtgevers een schoonmaakhulp inhuren. N=840. Aantallen betreffen alleen die situaties waarin de dienstverlener direct in dienst is van de opdrachtgever



Bron: Panteia

Figuur 5 laat zien hoeveel opdrachtgevers in welke categorie komen te vallen bij twee verschillende varianten van een urencriterium en figuur 6 laat zien hoeveel uren aan dienstverlening dit betreft[3]. Alleen opdrachtgevers die aangeven de dienstverlener zelf in dienst te hebben worden meegerekend. De gegevens betreffen een ruwe schatting en moeten derhalve als indicatief worden beschouwd.

Aan de hand van deze cijfers schatten we dat de omschakeling naar een urencriterium ten hoogste voor enkele duizenden huishoudens een verschil zal maken. Dit betekent dat er meer huishoudens binnen de Regeling zullen komen te vallen dan voorheen het geval was. Er zijn geen huishoudens die buiten het urencriterium zouden vallen en binnen het dagencriterium (categorie 3). Daarnaast is er een substantieel aantal huishoudens dat buiten het dagencriterium, maar binnen het urencriterium komt te vallen (categorie 2).

[3] Dit aantal wordt geschat op basis van het rapport 'de markt voor dienstverlening aan huis' (Panteia, 2014).

figuur 5 Schatting van het aantal huishoudens per categorie bij invoering van een urencriterium

Hoogte urencriterium	*Maximaal 12 uur per week*	*Maximaal 24 uur per week*
Categorie 1 (binnen dagencriterium en urencriterium)	98%	98%
Categorie 2 (buiten dagencriterium, binnen urencriterium)	1%	2%
Categorie 3 (binnen dagencriterium, buiten urencriterium)	0%	0%
Categorie 4 (buiten dagencriterium en urencriterium)	1%	0%

Bron: Panteia

figuur 6 Schatting van het aantal uur aan dienstverlening per categorie bij de invoering een urencriterium

Hoogte urencriterium	*Maximaal 12 uur per week*	*Maximaal 24 uur per week*
Categorie 1 (binnen dagencriterium en urencriterium)	1.398.990	1.398.990
Categorie 2 (buiten dagencriterium, binnen urencriterium)	13.732	94.944
Categorie 3 (binnen dagencriterium, buiten urencriterium)	0	0
Categorie 4 (buiten dagencriterium en urencriterium)	137.549	56.337

Bron: Panteia

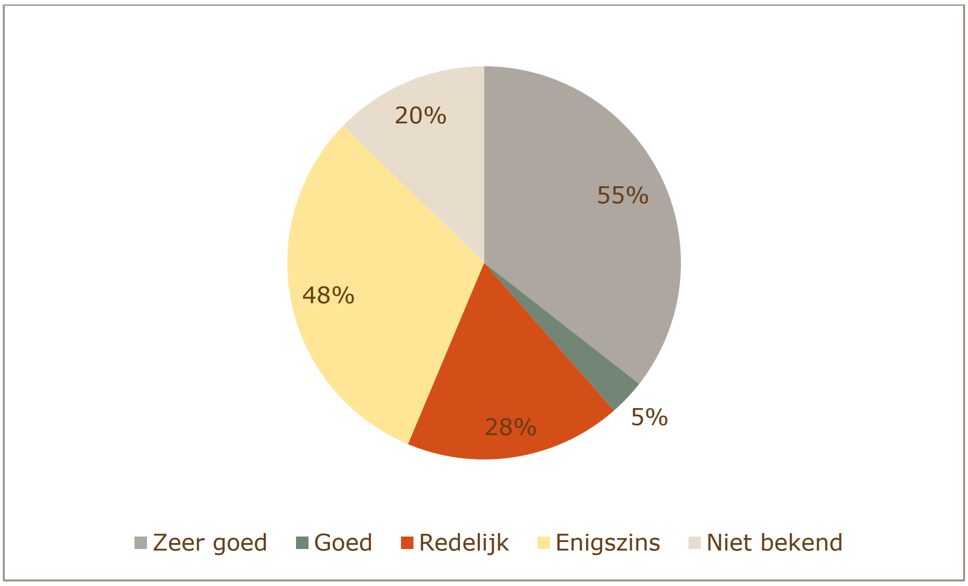
2.2 Mogelijke gedragseffecten

2.2.1 Effecten aan de vraagzijde: opdrachtgevers

Zoals beschreven in het analytisch kader voor dit onderzoek, ligt het voor de hand dat er naast directe gevolgen van de invoering van een urencriterium in de Regeling dienstverlening aan huis ook kan worden verwacht dat er gedragseffecten zullen zijn.

De eerste bepalende factor hierbij betreft de mate waarin de betrokken opdrachtgevers bekend zijn met de regelgeving rondom dienstverlening aan huis. Figuur 7 laat zien hoe goed de geënquêteerde opdrachtgevers hun eigen kennis van de regelgeving inschatten. Van de opdrachtgevers voor schoonmaakwerkzaamheden geeft 45 procent bekend te zijn met de regels rondom het inhuren van personen die huishoudelijke werkzaamheden verrichten. 36 procent kent de regels minimaal 'redelijk' en 14 procent kent de regels naar eigen zeggen minimaal 'goed'.

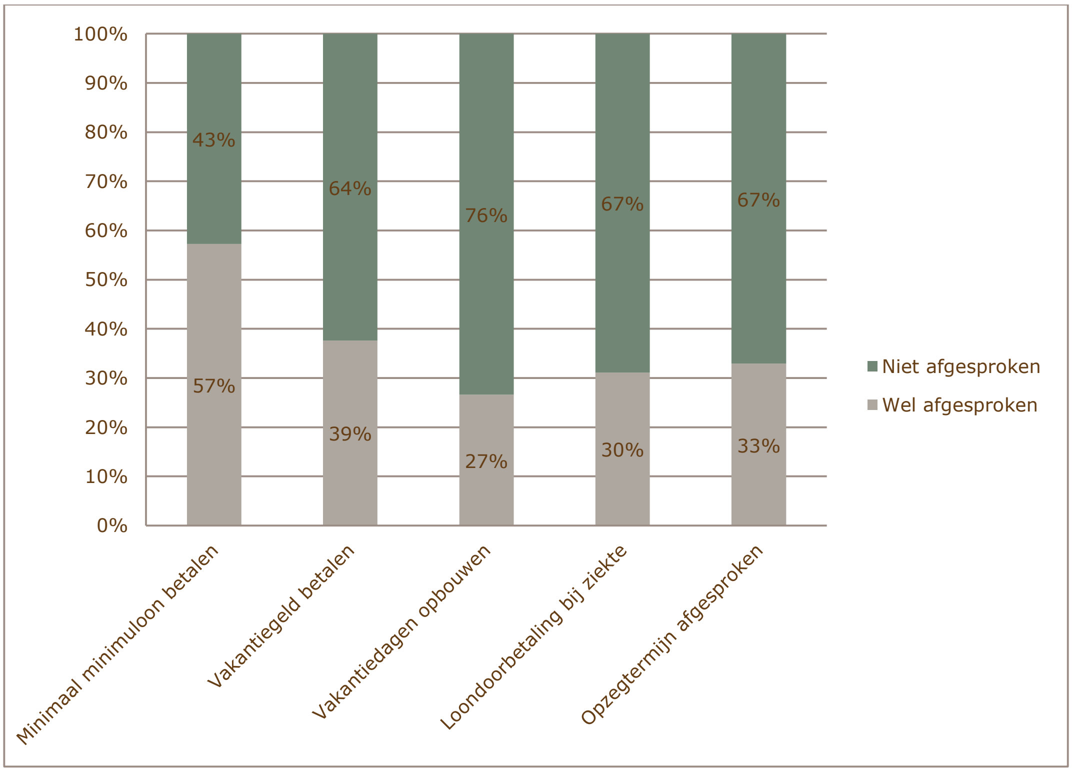
figuur 7 Bekendheid van opdrachtgevers met regelgeving rondom inhuur voor dienstverlening aan huis. N=339



Bron: Panteia

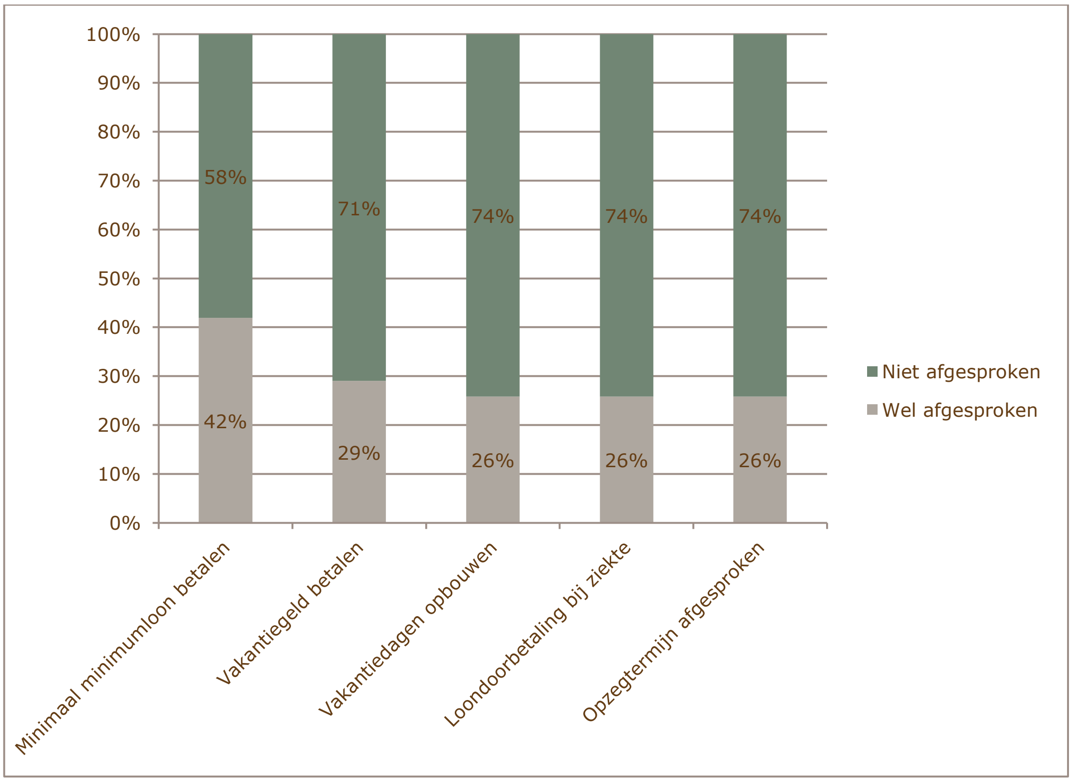
Een tweede bepalende factor is de mate waarin men afspraken maakt ten aanzien van de verplichtingen die de Regeling dienstverlening aan huis voorschrijft. Een overzicht hiervan is te vinden in 8. Te zien is dat een krappe meerderheid van alle opdrachtgevers zegt minimaal het minimumloon uit te betalen. Over andere arbeidsvoorwaarden die een opdrachtgever aan de dienstverlener moet bieden, maakt men minder vaak afspraken. 39 procent van de opdrachtgevers voor schoonmaakdiensten aan huis maakt afspraken over het uitbetalen van vakantiegeld; 27 procent maakt afspraken over de opbouw van vakantiedagen; 30 procent over het doorbetalen van loon bij ziekte en 33 procent heeft een opzegtermijn afgesproken.

figuur 8 Mate waarin opdrachtgevers aangeven met hun dienstverleners een afspraak te hebben gemaakt over specifieke arbeidsvoorwaarden. Opdrachtgevers hebben aangegeven de regelgeving rondom inhuur van dienstverleners aan huis te kennen. N=152



Bron: Panteia

figuur 9 Mate waarin dienstverleners aangeven afspraken te maken met hun opdrachtgevers over specifieke arbeidsvoorwaarden. N=31

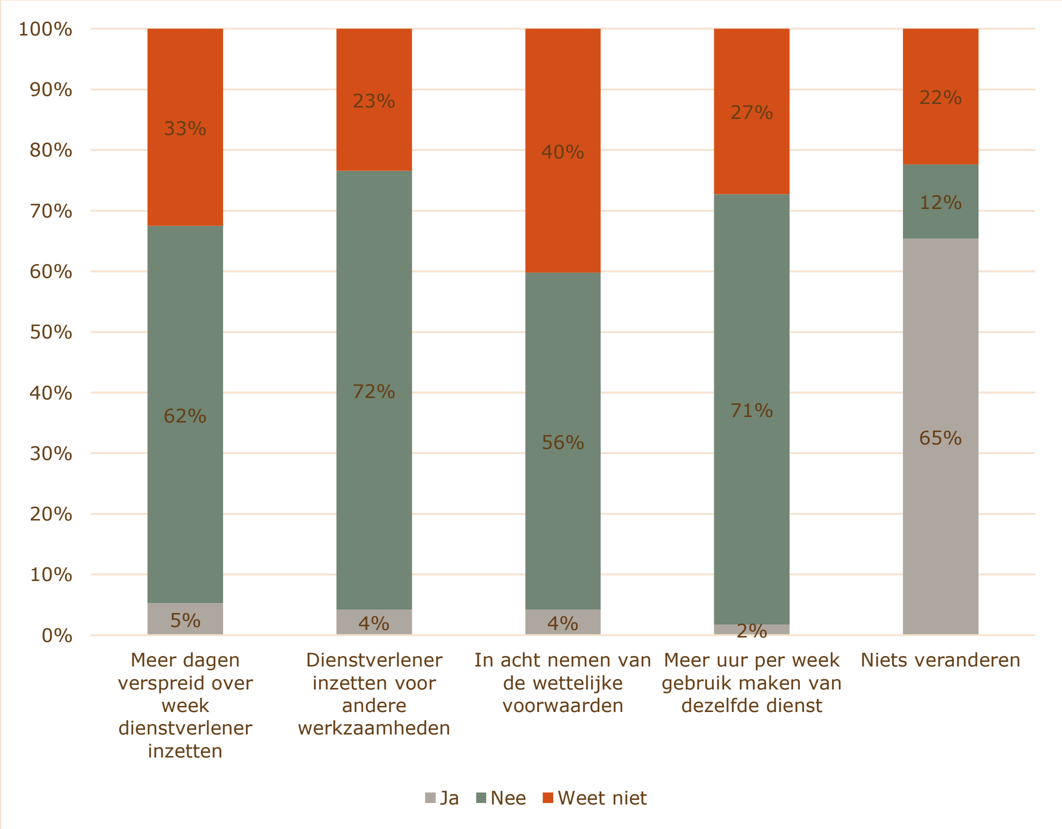


De mate waarin men aangeeft rekening te houden met de verplichtingen die horen bij de Regeling dienstverlening aan huis bij het maken van afspraken met dienstverleners lijkt daarmee betrekkelijk laag. Een vergelijkbare uitvraag onder de dienstverleners zelf laat een ruwweg vergelijkbaar resultaat zien, zoals te zien is in figuur 9.

Over de mogelijke gedragseffecten die kunnen ontstaan bij de invoering van een urencriterium in de Regeling dienstverlening aan huis zijn twee dingen op te merken. In de eerste plaats kan worden gesteld dat het zeer onwaarschijnlijk is dat grote gedragseffecten zullen ontstaan omdat er nauwelijks opdrachtgevers zijn die door een urencriterium zullen stoppen met het inhuren van de dienstverlener. Zoals we hebben gezien in de bespreking van de directe effecten is bij de voorgestelde varianten van het urencriterium de groep die voorheen binnen de het dagencriterium viel maar buiten het urencriterium verwaarloosbaar klein. Dit feit gecombineerd met het feit dat in dit marktsegment de opdrachtgevers matig bekend zijn met de geldende regels en dat slechts een zich bij het daadwerkelijk maken van afspraken met dienstverlener rekening lijkt te houden met de regelgeving, maakt gedragseffecten van deze soort zeer onwaarschijnlijk.

Ten tweede biedt een omzetting naar een urencriterium in theorie de mogelijkheid voor de opdrachtgevers voor dienstverlening aan huis om de ingehuurde dienstverlener in te zetten voor een vergelijkbaar aantal uren, maar verspreid over meer dan drie dagen per week. Feit is dat het overgrote deel van de opdrachtgevers met het aantal dagen en het aantal uren per week dat men een dienstverlener inhuurt ver onder het dagencriterium en ver onder het laagst voorgestelde urencriterium valt. Dit wijst erop dat er geen grote behoefte is aan diensten op het gebied van schoonmaakhulp die meer dagen of meer uren in beslag nemen per week. Als dat het geval was geweest, waren er naar alle waarschijnlijkheid meer ‘grensgevallen’ geweest: opdrachtgevers die voor het maximum van drie dagen per week een schoonmaker is dienst hebben. Bovendien veronderstelt dit dat opdrachtgevers op grote schaal rekening houden met de wettelijke kaders die de Regeling dienstverlening aan huis voorschrijft. Het voorgaande wijst erop dat dit niet het geval lijkt te zijn.

figuur 10 Welke acties zouden opdrachtgevers ondernemen als een urencriterium wordt ingevoerd? N=286



Bron: Panteia

Figuur 10 laat deze reacties zien. Te zien is dat de meerderheid (65 procent) geen actie zegt te zullen ondernemen en slechts 12 procent aangeeft wel iets te doen. Er is enig animo voor het flexibeler inzetten van de dienstverlener die men in dienst heeft: 5 procent geeft aan de schoonmaker verspreid over meer dagen te willen inzetten en 4 procent geeft aan de dienstverlener voor een breder palet aan taken in te willen zetten. 4 procent zou er naar streven de wettelijke verplichtingen naar aanleiding van de Regeling dienstverlening aan huis in acht te zullen nemen. In hoeverre dit een verbetering is als gevolg van de invoering van een urencriterium is niet vast te stellen: het is onduidelijk in hoeverre deze naleving wordt veroorzaakt doordat men eerder niet bekend was met de Regeling dienstverlening aan huis. Ten slotte geeft 2 procent aan voor meer uur per week gebruik te zullen gaan maken van de dienstverlener die men op het huidige moment in dienst heeft.

2.2.2 Gedragseffecten aan de aanbodzijde: dienstverleners en bemiddelaars.

Omdat voor het overgrote deel van de markt voor schoonmaakdiensten aan huis de invoering van een urencriterium geen effect heeft, hebben dienstverleners en bemiddelaars niet een concrete aanleiding om de aard en omvang van diensten zoals die momenteel worden verleend of bemiddeld aan te passen. Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met bemiddelaars en dienstverleners en uit de enquête die wij hebben uitgevoerd onder dienstverleners komt dit punt eveneens nadrukkelijk naar voren. Gezien het feit dat schoonmaak aan huis neerkomt op enkele uren voor één, hoogstens twee dagen per week, maakt een urencriterium niet heel veel uit.

Een urencriterium komt voor het overgrote deel van de markt voor schoonmaak aan huis neer op een verruiming en een flexibilisering van de Regeling dienstverlening aan huis. De vraag die daarmee rijst is of dit zou kunnen betekenen dat dienstverleners en bemiddelaars een nieuw, aan schoonmaak gerelateerde set diensten zouden kunnen gaan aanbieden. Deze vraag hebben wij voorgelegd aan bemiddelaars en dienstverleners in de gesprekken die wij hebben gevoerd. Geen van deze bemiddelaars en dienstverleners ziet echter een concrete vraag bestaan naar een aan schoonmaak gerelateerde vorm van dienstverlening aan huis die buiten het dagencriterium valt, maar binnen een urencriterium.

3 Huishoudelijke hulp vanwege zorgindicatie

De activiteiten die vallen onder huishoudelijke hulp vanwege een zorgindicatie overlappen grotendeels met schoonmaak aan huis. Het palet aan diensten zal in een deel van de gevallen echter breder zijn dan bij schoonmaak het geval is. De alfahulp[4] zal is sommige gevallen ook een breder set aan taken kunnen vervullen, zoals koken en boodschappen doen voor de zorgbehoevende.

Het grootste verschil tussen alfahulp en particuliere schoonmaak bestaat echter uit het feit dat een alfahulp volledig of voor een deel wordt gefinancierd vanuit publieke middelen (vaak een PGB: Persoonsgebonden Budget). Dit brengt met zich mee dat de opdrachtgever als zijnde de houder van een PGB de ingehuurde werkzaamheden moet verantwoorden. Dit brengt voor de opdrachtgevers van alfahulpen een extra prikkel met zich mee om met de inhuur van dienstverleners binnen de wettelijke kaders van de Regeling dienstverlening aan huis te blijven.

Het eerdere onderzoek van Panteia naar de markt voor dienstverlening aan huis schat dat in totaal ongeveer 1,4 procent van de huishoudens in Nederland gebruik maakt van een alfahulp. Dit komt neer op ongeveer 105.500 huishoudens.

3.1 Directe effecten

Het aantal huishoudens dat een alfahulp op een zodanige wijze inhuurt dat de Regeling dienstverlening aan huis op hen betrekking heeft, is relatief laag. 18 procent van de huishoudens die een alfahulp inhuren doet dit via een bemiddelingsbureau of geeft rechtstreeks opdracht aan een freelancer. Ruim 70 procent van de opdrachtgevers voor alfahulp maakt gebruik van de diensten van een alfahulp die in loondienst is bij een bedrijf. De Regeling dienstverlening aan huis is hier niet van toepassing. Het overige deel heeft een ZZP-er in dienst, betaalt niet voor de diensten, of weet niet welk soort van dienstverband de alfahulp heeft waarvan men gebruik maakt.

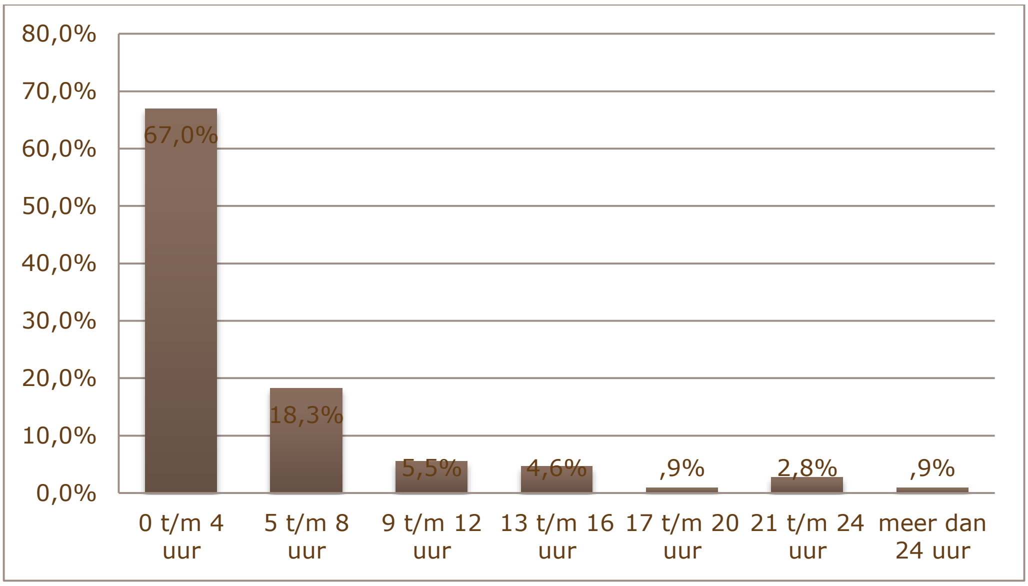
Hoewel het aantal uren en het aantal dagen per week waarvoor huishoudens een alfahulp in dienst hebben gemiddeld hoger ligt dan particuliere schoonmaak, valt het overgrote deel binnen het dagencriterium van de Regeling dienstverlening aan huis. Ook het aantal uren waarvoor men de dienstverlener inhuurt, ligt voor een ruime meerderheid van de huishoudens aanzienlijk lager dan de laagste variant van het urencriterium (12 uur). Figuur 12 laat zien dat 92 procent van de huishoudens die een alfahulp in dienst hebben, deze voor drie of minder dagen per week inzetten.
85 procent heeft een alfahulp in dienst voor twee dagen of minder. Figuur 11 laat het aantal uren zien: er blijkt dat 91 procent voor 12 uur of minder per week een alfahulp in dienst heeft en dat slecht 1 procent meer dan 24 uur per week een alfahulp in dienst heeft.

In termen van de vier categorieën waarin huishoudens vallen bij invoering van een urencriterium (zie het analytisch kader), blijkt een ruime meerderheid van de huishoudens die een alfahulp inhuren in de categorie te vallen die geen directe gevolgen ondervindt van de invoering van een urencriterium.

[4] Voor de leesbaarheid spreken we vanaf hier over 'alfahulp'.

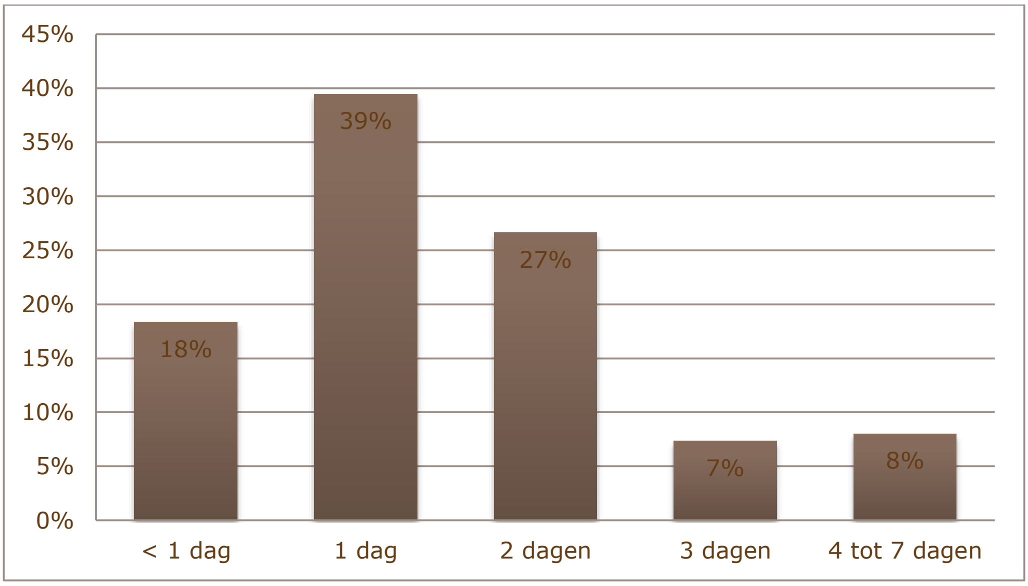
Figuur 13 laat zien dat bij de invoering van een urencriterium van 12 uur 89 procent van de huishoudens die een alfahulp in dienst hebben in categorie 1 terecht komt. Bij de invoering van een urencriterium van 24 uur bedraagt dit 92 procent.

figuur 11	Aantal uur per week dat opdrachtgevers een alfahulp inhuren. N=109



Bron: Panteia

figuur 12	Aantal dagen oer week dat opdrachtgevers een alfahulp inhuren. N=109



Bron: Panteia

figuur 13 Schatting van het aantal huishoudens per categorie bij invoering van een urencriterium. Aantallen betreffen alleen die situaties waarin de dienstverlener direct in dienst is van de opdrachtgever

Hoogte urencriterium	*Maximaal 12 uur per week*	*Maximaal 24 uur per week*
Categorie 1 (binnen dagencriterium en urencriterium)	89%	92%
Categorie 2 (buiten dagencriterium, binnen urencriterium)	2%	7%
Categorie 3 (binnen dagencriterium, buiten urencriterium)	3%	0%
Categorie 4 (buiten dagencriterium en urencriterium)	6%	1%

Bron: Panteia

figuur 14 Schatting van het aantal uur aan dienstverlening per categorie bij de invoering een urencriterium. Aantallen betreffen alleen die situaties waarin de dienstverlener direct in dienst is van de opdrachtgever

Hoogte urencriterium	*Maximaal 12 uur per week*	*Maximaal 24 uur per week*
Categorie 1 (binnen dagencriterium en urencriterium)	62.142	70.517
Categorie 2 (buiten dagencriterium, binnen urencriterium)	3.838	22.681
Categorie 3 (binnen dagencriterium, buiten urencriterium)	8.375	0
Categorie 4 (buiten dagencriterium en urencriterium)	28.640	9.797

Bron: Panteia

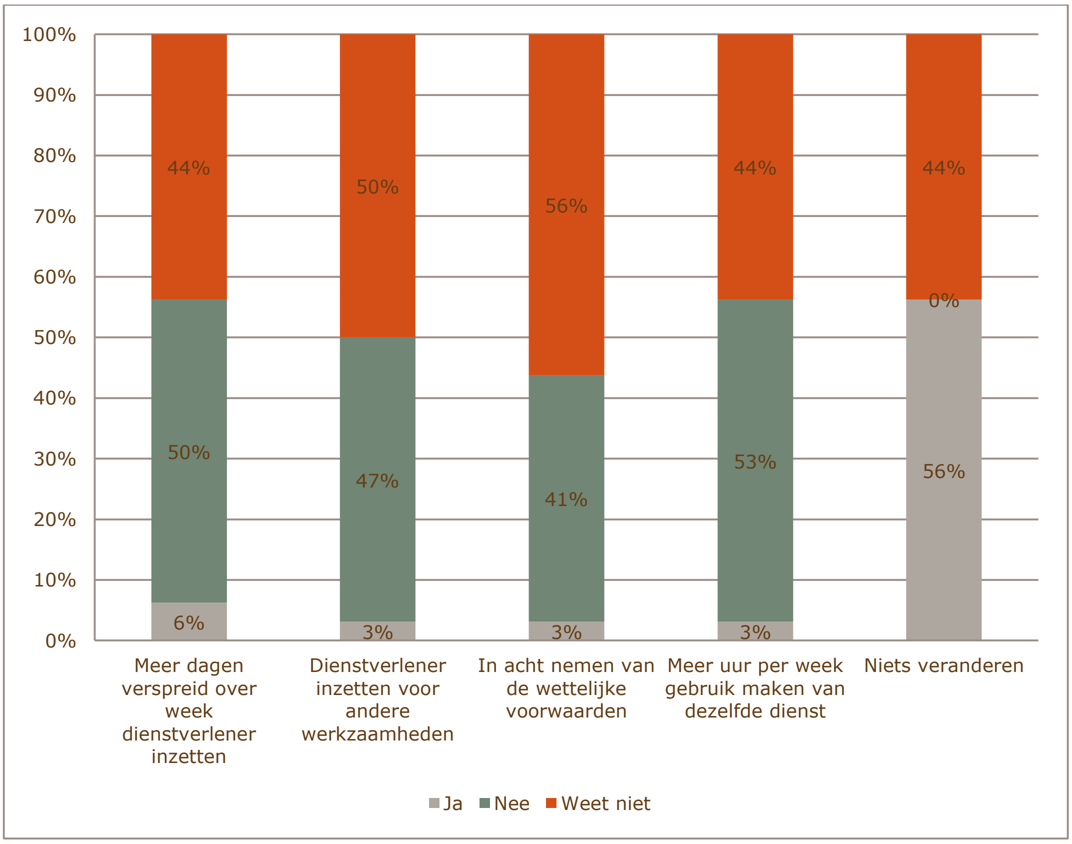
Wat betreft de andere categorieën verschilt het beeld, afhankelijk van de exacte omvang van het urencriterium. Het aantal huishoudens in categorie 3, de huishoudens die binnen het dagencriterium maar buiten het urencriterium komen te vallen, bedraagt bij de invoering van een urencriterium van 12 uur per week nog een kleine 3 procent; bij een urencriterium van 24 uur is deze categorie leeg. In categorie 2, de categorie die niet binnen het dagencriterium valt, maar wel binnen het urencriterium, bedraagt het percentage huishoudens dat hierin valt 2 procent bij een criterium van 12 uur en 7 procent bij een criterium van 24 uur. De omvang van categorie 4, de groep die zowel buiten het dagencriterium als buiten het urencriterium valt, bedraagt 6 procent bij een urencriterium van 12 uur en 1 procent bij een criterium van 24 uur. Figuur 14 laat een beeld zien dat aansluit op figuur 13 Verhoudingsgewijs is het aantal uur in categorie 3 en 4 groter.

3.2 Mogelijke gedragseffecten

3.2.1 *Gedragseffecten aan vraagzijde: opdrachtgevers*

De kennis over en de toepassing van de arbeidsvoorwaarden van de opdrachtgevers die horen bij de Regeling dienstverlening aan huis spelen een minder grote rol bij vormen van dienstverlening aan huis die worden gefinancierd vanuit een PGB. Vanaf 1 januari 2015 heeft de SVB de taak op zich genomen om de overeenkomsten ten aanzien van het verlenen van zorg die wordt betaald vanuit een PGB te controleren. Contracten worden door de SVB gecontroleerd om vast te stellen of de Regeling dienstverlening aan huis van toepassing is op de zorgverlening die wordt overeengekomen tussen opdrachtgever en dienstverlener. Daarnaast wordt ook gecontroleerd of de voorgestelde arbeidsvoorwaarden voldoen aan de minimale voorwaarden die worden voorgeschreven in de Regeling dienstverlening aan huis. Omdat de SVB de PGB’s uitbetaalt is de SVB ook verantwoordelijk voor de daadwerkelijke uitvoering van de arbeidsvoorwaarden.

figuur 15 Welke acties zouden opdrachtgevers ondernemen als een urencriterium wordt ingevoerd? N=32



Bron: Panteia

Bij vormen van dienstverlening aan huis die uitsluitend uit private middelen worden betaald zal een aanpassing van de Regeling mogelijk geen effect hebben omdat men de regeling onvoldoende kent of niet toepast. Dit zal echter bij uit een PGB gefinancierde vormen van dienstverlening aan huis geen rol spelen: bij een dergelijke vorm van wordt de toepassing van de arbeidsvoorwaarden die horen bij de regeling dienstverlening afgedwongen door de SVB.

Opdrachtgevers die binnen het dagencriterium vallen, maar buiten een eventueel urencriterium vallen, zullen daarom gedwongen worden om de dienstverlening zoals ze die op het huidige moment inhuren aan te passen als ze onder de voorwaarden van de Regeling willen blijven inhuren. Uit de vorige paragraaf is echter al gebleken dat deze groep zeer klein of non-existent is, afhankelijk van de exacte hoogte van het urencriterium. De enquête onder opdrachtgevers leverde dan ook onvoldoende respons op bij die vragenlijstitems die betrekking hadden op mogelijke gedragsreacties bij overschrijding van het urencriterium.

Voor het overgrote deel van de opdrachtgevers zou de invoering van een urencriterium extra flexibiliteit met zich meebrengen. Het aantal uren per week dat men een alfahulp inhuurt is dermate laag dat het mogelijk wordt om de diensten te spreiden over een groter aantal dagen per week dan het maximum van drie dagen dat momenteel geldt. Figuur 15 geeft inzicht in hoeverre enkele voorgestelde acties bij invoering van een urencriterium zullen worden genomen door opdrachtgevers. Een meerderheid van 56 procent geeft stellig aan niets te zullen veranderen. De overige 44 procent geeft aan het niet te weten. Dit beeld kan enigszins worden genuanceerd aan de hand van de items waarin concrete acties worden voorgesteld. Kleine percentages geven aan hun dienstverlener per week over meer dagen verspreid te willen inzetten (6 procent), hun alfahulp voor andere taken te willen inzetten, of meer uur per week de alfahulp in te zetten (in alle gevallen 3 procent).

3.2.2 Gedragseffecten aan aanbodzijde: bemiddelaars en dienstverleners

Ook wat betreft huishoudelijke hulp die op basis van een zorgindicatie wordt verleend zal de invoering van een urencriterium het overgrote deel van de dienstverleners en bemiddelaars niet tot actie dwingen. Bij de meest lage voorgestelde variant van het urencriterium is er een kleine groep huishoudens die buiten de Regeling dienstverlening aan huis komt te vallen. In de gesprekken met bemiddelaars en dienstverleners wordt het beeld bevestigd dat dergelijke vormen van huishoudelijke hulp op basis van een zorgindicatie, waarbij het aantal uren relatief hoog is, zich doorgaans in een grijs gebied afspeelt waarin de dienstverlener een persoonlijke kennis is van de opdrachtgever en een deel van de verleende zorg als mantelzorg zou kunnen worden getypeerd. Dit betekent dat het aantal uur aan huishoudelijke hulp dat een opdrachtgever feitelijk uit een PGB betaalt, waarschijnlijk lager ligt dan in de enquête is aangegeven. Het feit dat men buiten het urencriterium komt te vallen betekent in een dergelijke situatie niet zo veel. Men gaat bij de invoering van een urencriterium op een vergelijkbare informele voet verder. Wat betreft het kleine deel van gevallen waarin echter wel op formele basis voor een aantal uur aan dienstverlening wordt ingehuurd, zien bemiddelaars het als optie om op weekbasis meer dan één persoon in te schakelen. Men ziet dit niet als een optimale oplossing: liever zouden klanten 'één vertrouwd gezicht zien'. Tegelijkertijd geeft men aan dat dit geen onoverkomelijk probleem is.

Wat betreft huishoudelijke hulp geldt echter ook voor het overgrote deel van de markt dat de invoering van een urencriterium extra flexibiliteit met zich meebrengt. Wat betreft huishoudelijke hulp vanwege een zorgindicatie komt uit de gesprekken met de bemiddelaars en dienstverleners een beeld naar voren dat vergelijkbaar is met het beeld dat ontstaat bij het marktsegment van schoonmaak aan huis: men geeft aan geen vraag te signaleren naar aan huishoudelijke hulp gerelateerde diensten die wel onder een urencriterium, maar niet onder een dagencriterium vallen.

Een vertegenwoordiger van een belangenvereniging merkt echter wel op dat er vanwege de behoefte aan relatief goedkope dagelijkse of bijna-dagelijkse zorg er wellicht behoefte bestaat om de ”alfahulpconstructie breder toe te passen”. Dit mogelijke effect bespreken wij in hoofdstuk waarin wij het marktsegment van zorg aan huis bespreken.

4 Zorg aan huis

Zorg aan huis is een relatief klein segment van de markt voor dienstverlening aan huis. Volgens het onderzoek van Panteia naar de markt voor dienstverlening aan huis maakte in 2014 ongeveer 78.000 huishoudens gebruik van zorg aan huis. Een kwart van deze huishoudens maakt echter gebruik van een zorgverlener op een wijze waarop de Regeling dienstverlening aan huis betrekking heeft. 42 procent van de huishoudens maakt gebruik van een zorgverlener in loondienst, 11 procent maakt gebruik van een ZZP-er en 9 procent betaalt naar eigen zeggen niet voor de verleende zorg.

Voor een groot deel worden de kosten van deze zorg vanuit de WMO betaald. Het betreft grotendeels hulp die verleend wordt op het gebied van persoonlijke verzorging. Zorgtaken die zijn gerelateerd aan verpleging worden in de regel uitgevoerd door geschoolde professionals die ofwel in loondienst ofwel als ZZP-er werken.

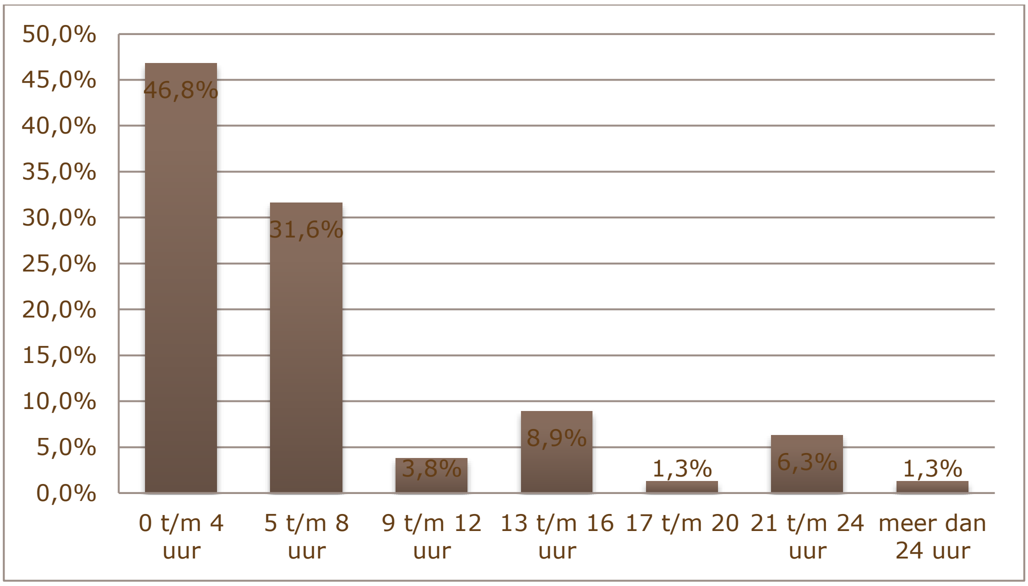
4.1 Directe effecten

Figuur 16 en figuur 17 laten zien hoeveel huishoudens voor hoeveel uren een zorgverlener aan huis in dienst hebben. De gegevens wijzen uit dat in het deel van de markt voor dienstverlening aan huis dat betrekking heeft op zorg aan huis de overschrijding van het dagencriterium het grootst is: 22 procent van de huishoudens die opdrachtgever zijn, heeft voor meer dan 3 dagen een dienstverlener in dienst. In termen van mogelijke overschrijdingen van het urencriterium is de sector zorg aan huis eveneens de omvangrijkste sector. Ongeveer 18 procent komt bij de invoering van een urencriterium van 12 uur buiten de Regeling dienstverlening aan huis te vallen. Zorg aan huis voor meer dan 24 uur komt echter nog steeds zelden voor: 1 procent van de huishoudens maakt gebruik van een zorgverlener aan huis voor meer dan 24 uur.

Figuur 18 laat zien hoeveel huishoudens in totaal in iedere categorie worden ingedeeld bij invoering van een urencriterium. Wanneer wordt gekeken naar de vier categorieën waarin de huishoudens komen te vallen bij de invoering van verschillende varianten van een urencriterium, komt naar voren dat ofwel 75 procent (bij een urencriterium van 12 uur) ofwel 78 procent (bij een urencriterium van 24 uur) in categorie 1 valt. Dit betekent dat ze zowel binnen het dagen- als het urencriterium vallen. Categorie 3, de groep huishoudens die wel binnen het dagencriterium valt maar niet binnen het urencriterium, bedraagt ongeveer 4 procent bij een criterium van 12 uur maar verdwijnt volledig bij een criterium van 24 uur. Categorie 2, die buiten het dagencriterium maar binnen het urencriterium valt, bedraagt ongeveer 8 procent van alle huishoudens die direct een zorgverlener aan huis in huren. Deze categorie stijgt in omvang naar 20 procent van deze huishoudens bij invoering van een urencriterium van 24 uur per week. Categorie 4, de groep die zowel buiten het dagencriterium als buiten het voorgestelde urencriterium valt bedraagt ongeveer 13 procent bij een urencriterium van 12 uur en krimpt naar 1 procent als een urencriterium van 24 uur wordt ingevoerd.

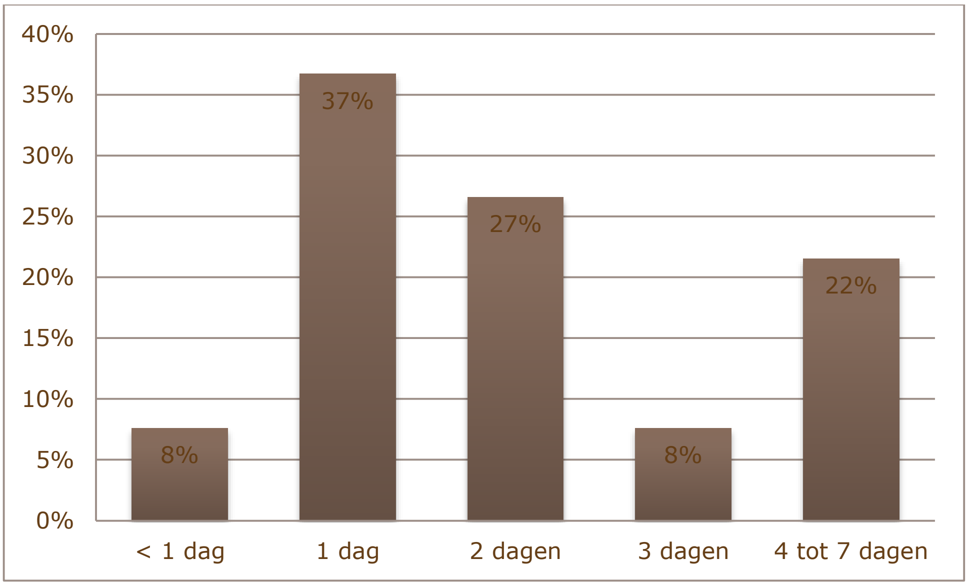
Wanneer wordt gekeken naar het aantal uren aan verleende dienstverlening per categorie, wordt zichtbaar dat met name met de invoering van een urencriterium van 24 uur de Regeling dienstverlening aan huis op een groter deel van de markt van toepassing wordt. Waar bij een urencriterium van 12 uur 48 procent van alle uren aan dienstverlening wordt ingehuurd door opdrachtgevers die buiten de Regeling dienstverlening aan huis zouden vallen, bedraagt dit nog maar 6 procent bij een urencriterium van 12 uur.

figuur 16 Aantal dagen per week dat opdrachtgevers een dienstverlener voor zorg aan huis inhuren. N=79. Aantallen betreffen alleen die situaties waarin de dienstverlener direct in dienst is van de opdrachtgever



Bron: Panteia

figuur 17 Aantal dagen per week dat opdrachtgevers een dienstverlener voor zorg aan huis inhuren. N=79. Aantallen betreffen alleen die situaties waarin de dienstverlener direct in dienst is van de opdrachtgever



Bron: Panteia

figuur 18 Schatting van het aantal huishoudens per categorie bij invoering van een urencriterium

Hoogte urencriterium	*Maximaal 12 uur per week*	*Maximaal 24 uur per week*
Categorie 1 (binnen dagencriterium en urencriterium)	75%	78%
Categorie 2 (buiten dagencriterium, binnen urencriterium)	8%	20%
Categorie 3 (binnen dagencriterium, buiten urencriterium)	4%	0%
Categorie 4 (buiten dagencriterium en urencriterium)	14%	1%

Bron: Panteia

figuur 19 Schatting van het aantal uur aan dienstverlening per categorie bij de invoering een urencriterium

Hoogte urencriterium	*Maximaal 12 uur per week*	*Maximaal 24 uur per week*
Categorie 1 (binnen dagencriterium en urencriterium)	179.862	220.617
Categorie 2 (buiten dagencriterium, binnen urencriterium)	30.452	161.024
Categorie 3 (binnen dagencriterium, buiten urencriterium)	40.755	0
Categorie 4 (buiten dagencriterium en urencriterium)	156.578	26.006

Bron: Panteia

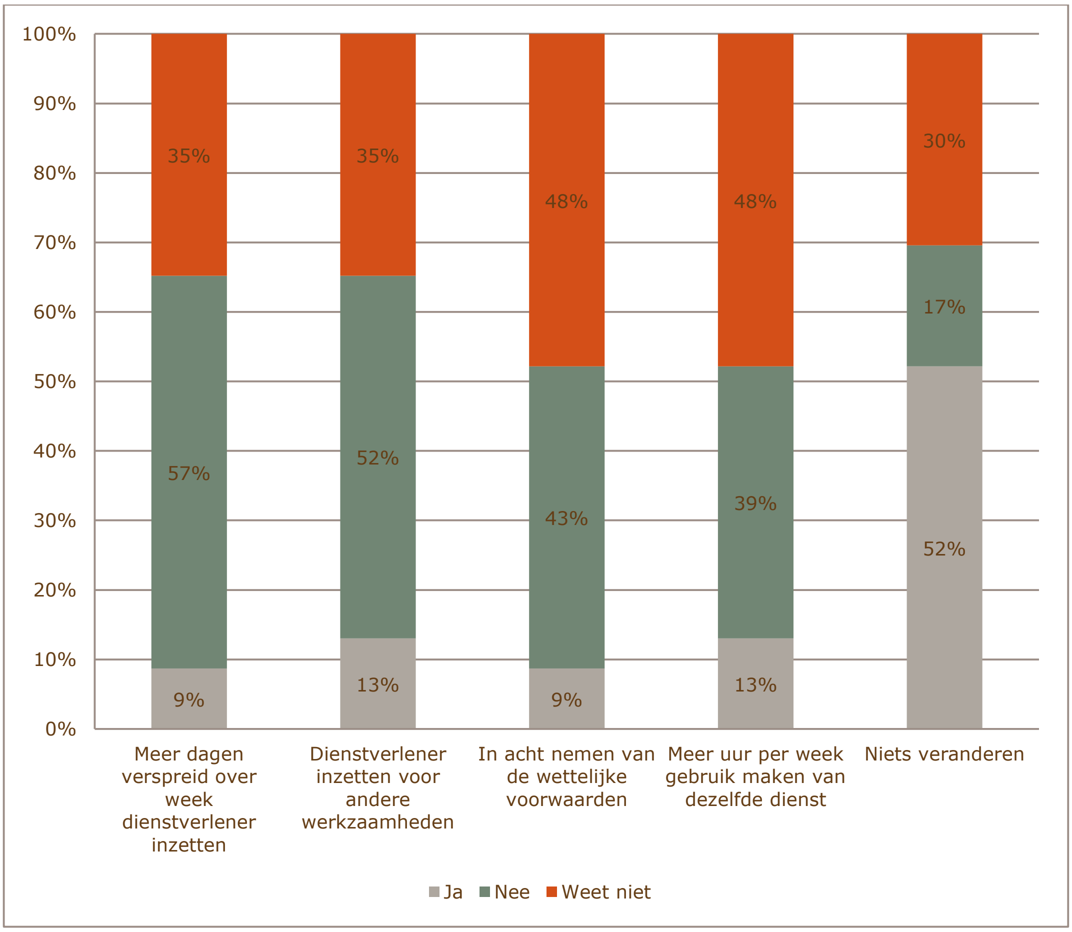
4.2 Mogelijke gedragseffecten

4.2.1 Gedragseffecten aan de vraagzijde: opdrachtgevers

Zorg aan huis wordt volledig of voor een deel betaald vanuit een PGB. Evenals bij huishoudelijke hulp vanwege een zorgindicatie is om deze reden de SVB verantwoordelijk voor het controleren van de overeenkomsten tussen opdrachtgever en dienstverlener en voor het uitbetalen van het loon van de dienstverlener. Het voldoen van de dienstverlening en bijbehorende beloning aan de voorwaarden van de dienstverlening aan huis wordt daarmee gegarandeerd, ook als de opdrachtgevers en/of dienstverleners zelf niet of slechts voor een deel op de hoogte zijn van de wettelijke kaders van de Regeling dienstverlening aan huis.

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, is er slechts een klein percentage van de opdrachtgevers dat door de invoering van een urencriterium buiten de Regeling dienstverlening aan huis komt te vallen- 3,7 procent bij een criterium van 12 uur en 0 procent bij een criterium van 24 uur. Er is onvoldoende respons onder opdrachtgevers van zorg aan huis die voor een aantal uren werken, waardoor een betrouwbare kwantitatieve duiding van de gedragseffecten niet kan worden gegeven. Er zijn echter twee scenario's mogelijk voor opdrachtgevers van zorg aan huis: men kan enerzijds minder uren aan zorg inhuren, zodat men alsnog onder de Regeling dienstverlening aan huis komt te vallen. Anderzijds is het mogelijk dat men voor eenzelfde PGB een duurdere vorm van dienstverlening inhuurt: een ZZP-er of een zorgverlener in loondienst. In beide gevallen zou dit betekenen dat de opdrachtgevers in een dergelijke situatie voor minder uren zorg zouden kunnen afnemen. Een mogelijke uitzondering op dergelijke situaties kan ontstaan wanneer de zorgverlener een dermate persoonlijke band opbouwt met de zorgontvanger, dat de zorgverlener bereid is om een deel van de zorg gratis te verlenen.

figuur 20 Welke acties zouden opdrachtgevers ondernemen als een urencriterium wordt ingevoerd? N=23



Bron: Panteia

De tweede categorie aan mogelijke gedragsreacties is terug te zien in figuur 20. Net iets meer dan de helft van de respondenten geeft aan geen specifieke veranderingen te verwachten door te voeren door invoering van een urencriterium. Desondanks lijkt het animo om bepaalde acties te ondernemen relatief hoger te zijn dan in de sectoren van de markt voor dienstverlening aan huis die we tot dusver hebben besproken.

De kanttekening kan wellicht worden geplaatst dat hierbij niet kan worden uitgesloten dat het hier een toevallige fluctuatie betreft, met oog op het relatief lage aantal respondenten waarop de verdelingen in figuur 20 zijn gebaseerd.

Grotendeels laten de gegevens echter een beeld zien dat overeenkomt met het beeld van de verwachte acties zoals dat wordt geschetst in andere delen van de markt. Een klein percentage geeft aan een verandering te willen doorvoeren, maar de overgrote meerderheid geeft ofwel aan dit nog niet te weten ofwel zeker te weten dit niet te doen.

4.2.2 Gedragseffecten aan aanbodzijde: dienstverleners en bemiddelaars

Ten aanzien van het deel van de markt voor dienstverlening aan huis dat door de invoering van een urencriterium buiten de Regeling dienstverlening aan huis komt te vallen, stellen dienstverleners of bemiddelaars weinig concrete acties voor. Evenals bij huishoudelijke hulp op basis van een zorgindicatie geeft men aan niet te maken te hebben met opdrachtgevers die voor relatief veel uren per week en relatief weinig dagen zorg behoeven. In de hypothetische situatie dat bemiddelaars te maken zouden krijgen met een opdrachtgever die onder de voorwaarden van de Regeling dienstverlening aan huis zorg aan huis willen inhuren voor een aantal uren dat het urencriterium overschrijdt, geeft men bovendien aan het als mogelijkheid te zien de zorg op weekbasis te verdelen over meerdere personen.

De gegevens over de huidige stand van zaken hebben laten zien dat er een substantieel deel is van de huidige markt voor zorg aan huis is dat het dagencriterium overschrijdt, maar binnen een eventueel urencriterium zou kunnen vallen. Dit wijst er op dat er een deel van de markt voor zorg aan huis is dat met de invoering van een urencriterium zou kunnen gaan worden bediend door dienstverleners die onder de Regeling dienstverlening aan huis vallen. Op deze mogelijkheid wordt door zowel bemiddelaars van zorg aan huis als belangenverenigingen gewezen. Men veronderstelt dat de relatief lage kosten, gecombineerd met recente bezuinigingen in de zorg het inhuren van zorgverleners onder de voorwaarden van de Regeling dienstverlening aan huis tot een aantrekkelijk alternatief maken. Er zijn echter twee factoren die de omvang van een dergelijk effect van een urencriterium inperken of volledig tegenhouden. Een eerste factor, waarop wordt gewezen door bemiddelaars, is dat de meer intensieve vormen van zorg aan huis vaker door hoogopgeleide professionals worden verleend. Het zijn exact deze vormen van zorg die door het dagelijkse of bijna-dagelijkse karakter momenteel buiten de Regeling dienstverlening aan huis komen te vallen. Deze professionals werken voor een groot deel ofwel als ZZP-er, ofwel als werknemer in loondienst van een bedrijf. Men acht het onwaarschijnlijk dat deze professionals zich willen laten inhuren voor de relatief lage beloning en sobere arbeidsvoorwaarden die binnen de Regeling dienstverlening aan huis van toepassing zijn.

Een tweede factor die de toepassing van de Regeling dienstverlening aan huis voor dagelijkse of bijna-dagelijkse zorg aan huis inperkt, is het feit dat het deel van de PGB-houders dat bemiddelingskosten vanuit een PGB mag betalen fors kleiner is dan voorheen: vanaf 2015 mogen alleen PGB-houders in de WLZ hun bemiddelingskosten vanuit hun PGB betalen. Bemiddelingsbureaus worden hierdoor sterk beperkt in hun mogelijkheden om gebruik te maken van een urencriterium om met behulp van de Regeling dienstverlening aan huis een deel van de markt te bedienen.

5 Gastouders aan huis en oppas

Oppashulpen en gastouders vormen voor een aanzienlijk deel varianten op hetzelfde soort werkzaamheden. Het belangrijkste onderscheid tussen de twee is echter dat gastouders deels vanuit publieke middelen - via de kinderopvangtoeslag - worden betaald en zodoende aan bepaalde regels onderhevig zijn. Bij 'oppassen' is dit niet het geval. Voor opdrachtgevers van gastouders is het noodzakelijk dat de gastouder is aangesloten bij een gastouderbureau en dat zowel de gastouder als het bureau is aangesloten bij het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).

Gastouders werken vaak regelmatiger en voor meer uren en dagen in de week dan oppashulpen. Dit is echter geen hard onderscheid. Voor met name de opdrachtgevers die zijn geënquêteerd in het kader van dit onderzoek is dit onderscheid lang niet altijd duidelijk. Het lijkt erop dat een substantieel deel van de respondenten die zichzelf in categorie 'opdrachtgever voor oppas' hebben ingedeeld vanwege de regelmaat, het aantal uren en het aantal dagen dat men een dienstverlener inhuurt, wellicht de gevolgen gaan ondervinden van de invoering van een urencriterium. Daarnaast lijkt het erop dat een deel van de respondenten dat zichzelf in de categorie 'opdrachtgever van gastouder' heeft ingedeeld op basis van het aantal uren, aantal dagen of de regelmaat waarvoor men een dienstverlener inhuurt naar alle waarschijnlijkheid zou thuishoren in de categorie 'opdrachtgever voor oppas'. Dit onderscheid kan echter niet met een voldoende grote mate van zekerheid worden gemaakt. Met het oog hierop kiezen wij ervoor om de gastouders en oppashulpen te benaderen als één segment. Waar het mogelijk en relevant is brengen wij in de analyse van de gegevens een onderscheid aan tussen beide categorieën.

Het totaal aantal huishoudens dat met enige regelmaat gebruik maakt van een oppas of een gastouder wordt in het onderzoek van Panteia uit 2014 naar de omvang van de markt voor dienstverlening aan huis geschat op ongeveer 175.000. Het aantal huishoudens dat gebruik maakt van de diensten van een gastouder wordt geschat op ongeveer 27.000 en het aantal huishoudens dat regelmatig gebruik maakt van een oppas wordt geschat op ongeveer 148.000. 73 procent van de huishoudens die een gastouder inhuren, heeft een betrekking met de gastouder waarvoor de Regeling dienstverlening aan huis geldt. Wat betreft de huishoudens die regelmatig van de diensten van een oppashulp gebruik maken, bedraagt dit percentage 80 procent.

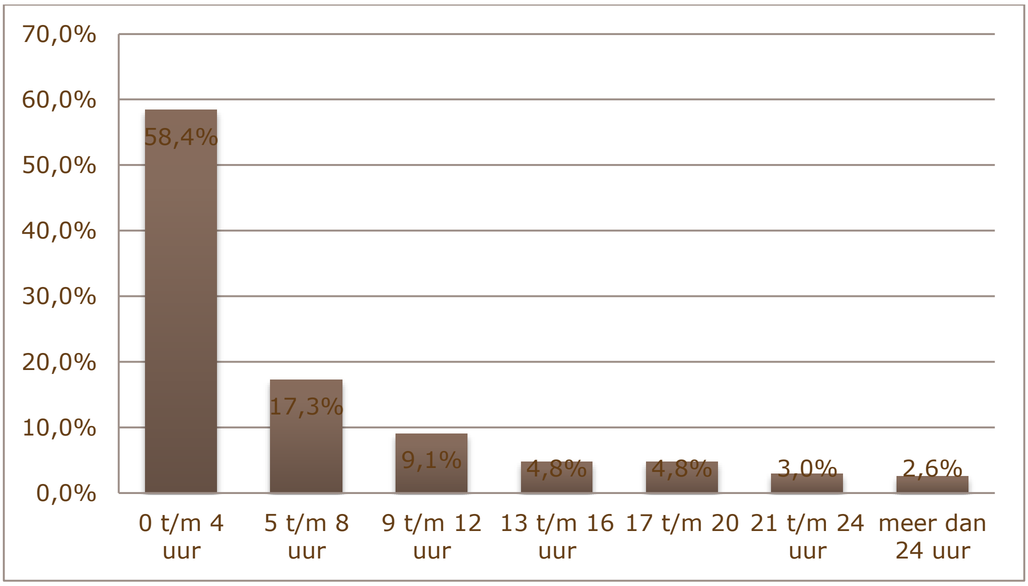
5.1 Directe effecten

In figuur 21 en figuur 22 is te zien voor hoeveel uren per week en hoeveel dagen per week opdrachtgevers een oppashulp of een gastouder aan huis inhuren. De overgrote meerderheid valt zowel binnen het dagencriterium als binnen het urencriterium. Opvallend is echter dat in deze sector het aantal uren relatief hoog is (24 procent van de opdrachtgevers heeft een dienstverlener in dienst voor meer dan 9 uur per week) terwijl het aantal dagen verhoudingsgewijs ligt (slechts 4 procent van de opdrachtgevers heeft een dienstverlener in dienst voor meer dan 4 dagen).

Van alle segmenten van de markt voor dienstverlening aan huis, lijkt het urencriterium de meeste invloed te hebben in het segment van de gastouders/oppas aan huis. Figuur 23 laat zien dat weliswaar categorie 1, de categorie van de huishoudens die met de diensten die zij inhuren zowel binnen het dagen- als het urencriterium vallen, verreweg de grootste is.

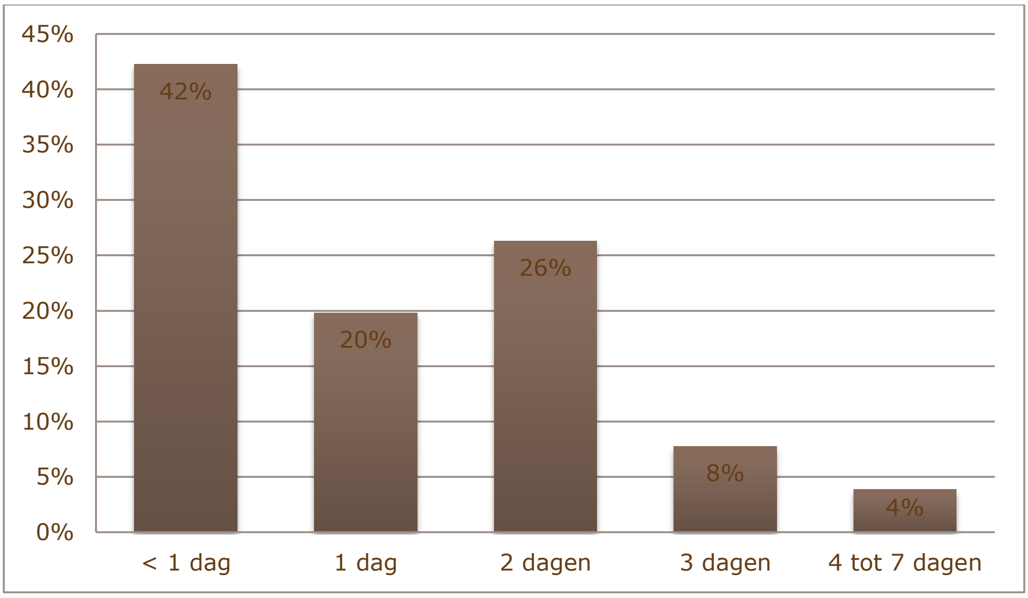
Bij urencriteria van 12 en van 24 uur per week bedragen deze percentages respectievelijk 84 procent en 95 procent van het totaal. Het aantal huishoudens dat in categorie 3 valt, binnen het dagencriterium maar niet binnen het urencriterium, is echter relatief hoog. Bij een criterium van 12 uur per week bedraagt dit 13 procent van de huishoudens die een oppas of een gastouder in dienst hebben waarop de Regeling dienstverlening aan huis van toepassing is. Bij een urencriterium van 24 uur per week is dit aantal substantieel kleiner – minder dan 1

figuur 21 Aantal dagen per week dat opdrachtgevers een gastouder aan huis of een oppas inhuren. N=232. Aantallen betreffen alleen die situaties waarin de dienstverlener direct in dienst is van de opdrachtgever



Bron: Panteia

figuur 22 Aantal dagen per week dat opdrachtgevers een gastouder aan huis of een oppas inhuren. N=232. Aantallen betreffen alleen die situaties waarin de dienstverlener direct in dienst is van de opdrachtgever



Bron: Panteia

figuur 23 Schatting van het aantal huishoudens per categorie bij invoering van een urencriterium. Aantallen betreffen alleen die situaties waarin de dienstverlener direct in dienst is van de opdrachtgever

Hoogte urencriterium	*Maximaal 12 uur per week*	*Maximaal 24 uur per week*
Categorie 1 (binnen dagencriterium en urencriterium)	84%	95%
Categorie 2 (buiten dagencriterium, binnen urencriterium)	1%	2%
Categorie 3 (binnen dagencriterium, buiten urencriterium)	13%	1%
Categorie 4 (buiten dagencriterium en urencriterium)	3%	2%

Bron: Panteia

figuur 24 Schatting van het aantal uur aan dienstverlening per categorie bij de invoering een urencriterium. Aantallen betreffen alleen die situaties waarin de dienstverlener direct in dienst is van de opdrachtgever

Hoogte urencriterium	*Maximaal 12 uur per week*	*Maximaal 24 uur per week*
Categorie 1 (binnen dagencriterium en urencriterium)	188.094	319.920
Categorie 2 (buiten dagencriterium, binnen urencriterium)	6.636	17.807
Categorie 3 (binnen dagencriterium, buiten urencriterium)	147.741	15.915
Categorie 4 (buiten dagencriterium en urencriterium)	46.775	35.604

Bron: Panteia

procent. Het is daarmee de enige sector waarbij er huishoudens in categorie 3 vallen bij een urencriterium van 24 uur. Een deel van de huishoudens valt ook in categorie 2 of 4: in categorie 2 valt ruim 1 procent bij een urencriterium van 12 uur en 2 procent bij een urencriterium van 24 uur; in categorie 4 valt een kleine 3 procent bij een urencriterium van 12 uur en een kleine 2 procent bij een urencriterium van 24 uur.

Het feit dat er relatief veel huishoudens vallen binnen een dagencriterium maar buiten een urencriterium, lijkt grotendeels toe te schrijven aan de opdrachtgevers die gastouders inhuren. Hoewel het onderscheid door respondenten niet altijd goed gemaakt wordt tussen oppashulpen en gastouders aan huis, tekent zich het algemene beeld af dat gastouders aan huis door opdrachtgevers worden ingehuurd voor relatief veel uren en relatief weinig dagen. 64 procent van de opdrachtgevers die aangeeft een gastouder aan huis in dienst te hebben, geeft een gemiddeld aantal uren op van meer dan 9 per week. 45 procent geeft een aantal uren op van meer dan 15 per week. Een substantieel segment in deze categorie dienstverlening komt hierdoor mogelijk buiten het urencriterium te vallen. Wanneer wordt gekeken naar her aantal uren aan dienstverlening dat wordt ingehuurd door de opdrachtgevers in verschillende categorieën, is een sterk verschil te zien tussen de verschillende urencriteria: het totaal aantal uren dat door opdrachtgevers in categorie 3 wordt ingehuurd, ligt bij een urencriterium van 24 uur bijna 10 keer zo laag.

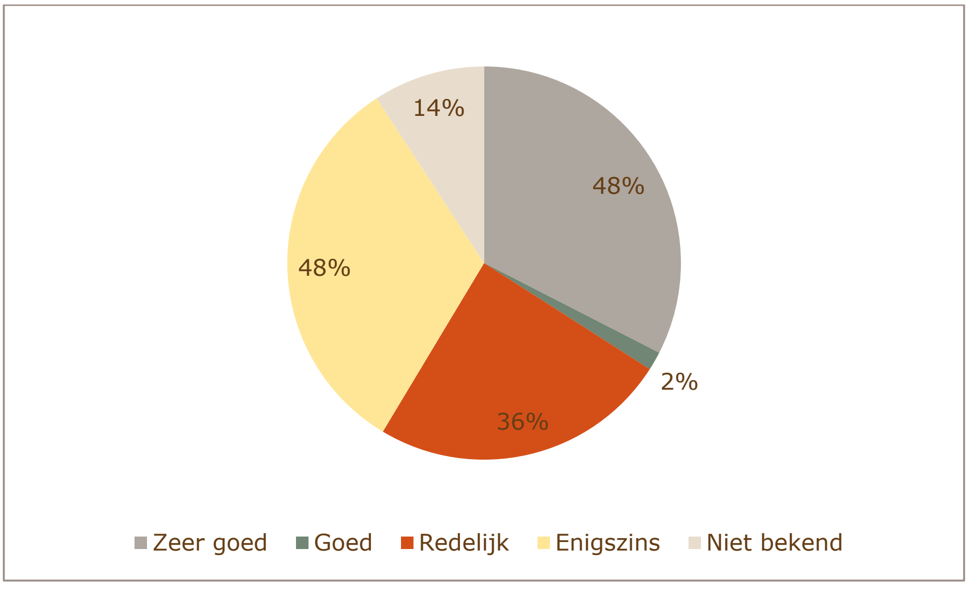
5.2 Mogelijke gedragseffecten

5.2.1 *Gedragseffecten aan de vraagzijde: opdrachtgevers*

Kennis van de regelgeving rondom de inhuur van dienstverleners aan huis lijkt te variëren tussen respondenten die aangeven een oppas of een gastouder aan huis in dienst te hebben. Figuur 25 geeft het overzicht van beide categorieën gezamenlijk.

Als we nader inzoomen op de respondenten die aangeven opdrachtgever te zijn van een gastouder aan huis blijkt dat 11 van de 12 respondenten aangeven de regels te kennen. De aantallen zijn te gering om tot een nadere onderverdeling in percentages te komen, maar er lijkt zich een verschil af te tekenen tussen beide categorieën.

figuur 25 Bekendheid van opdrachtgevers met regelgeving rondom inhuur voor dienstverlening aan huis. N=85



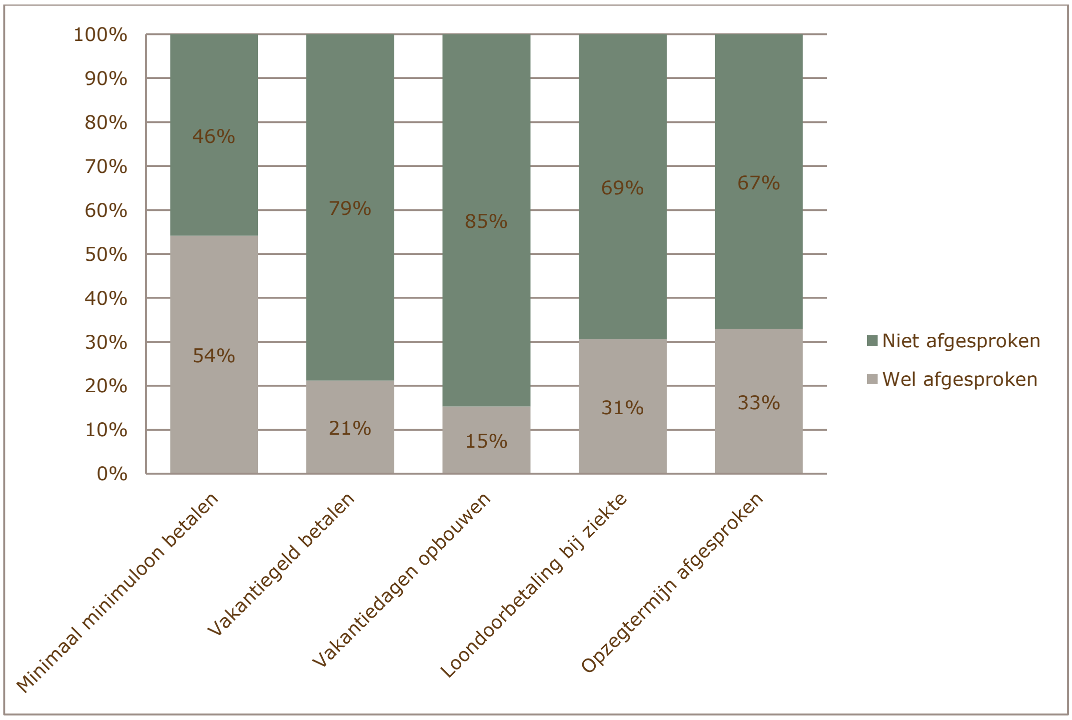
Bron: Panteia

Wanneer echter beide categorieën samen worden genomen, blijkt de kennis van de regelgeving van de opdrachtgevers vrij laag te zijn. Ongeveer de helft geeft aan de regels te kennen. 45 procent geeft aan de regels ‘redelijk’ of (zeer) goed te kennen.

Wanneer wordt gekeken naar de mate waarin men afspraken maakt die betrekking hebben op het aansluiten bij deze regels, is een beeld te zien dat grotendeels overeen komt met het beeld dat andere sectoren laten zien. De verplichting waarover men het meest concrete afspraken maakt, is die van het uitbetalen van minimaal minimumloon (54 procent van de opdrachtgevers dit zegt te doen). Bij andere arbeidsvoorwaarden ligt dit percentage substantieel lager. Met name opdrachtgevers die vakantiegeld betalen en hun dienstverleners vakantiegeld laten opbouwen blijken sterk in de minderheid te zijn.

De mogelijke acties die de opdrachtgevers van gastouders aan huis en oppashulpen die voor relatief veel uren een dienstverlener inhuren zouden nemen bij de invoering van een urencriterium van 12 uur zijn te af te lezen in figuur 26. Wanneer de uitkomsten worden vergeleken met de uitkomsten die tot dusver zijn gepresenteerd met betrekking tot de groep voor wie de invoering van een urencriterium juist extra mogelijkheden biedt, valt op dat er stelliger wordt geantwoord. De categorie 'weet niet' wordt veel minder gebruikt. Desondanks geeft ook een ruime meerderheid aan niets te zullen veranderen als de invoering van een urencriterium betekent dat de dienstverlening die zij zelf inhuren buiten de regeling komt te vallen. Relatief vaak verwacht men daarnaast meer werkzaamheden zelf uit te voeren en minder uur per week de huidige dienstverlener in te huren.

figuur 26 Arbeidsvoorwaarden waarover opdrachtgevers met dienstverleners een afspraak hebben gemaakt. Opdrachtgevers hebben aangegeven de regelgeving rondom inhuur van dienstverleners aan huis te kennen. N=27



Bron: Panteia

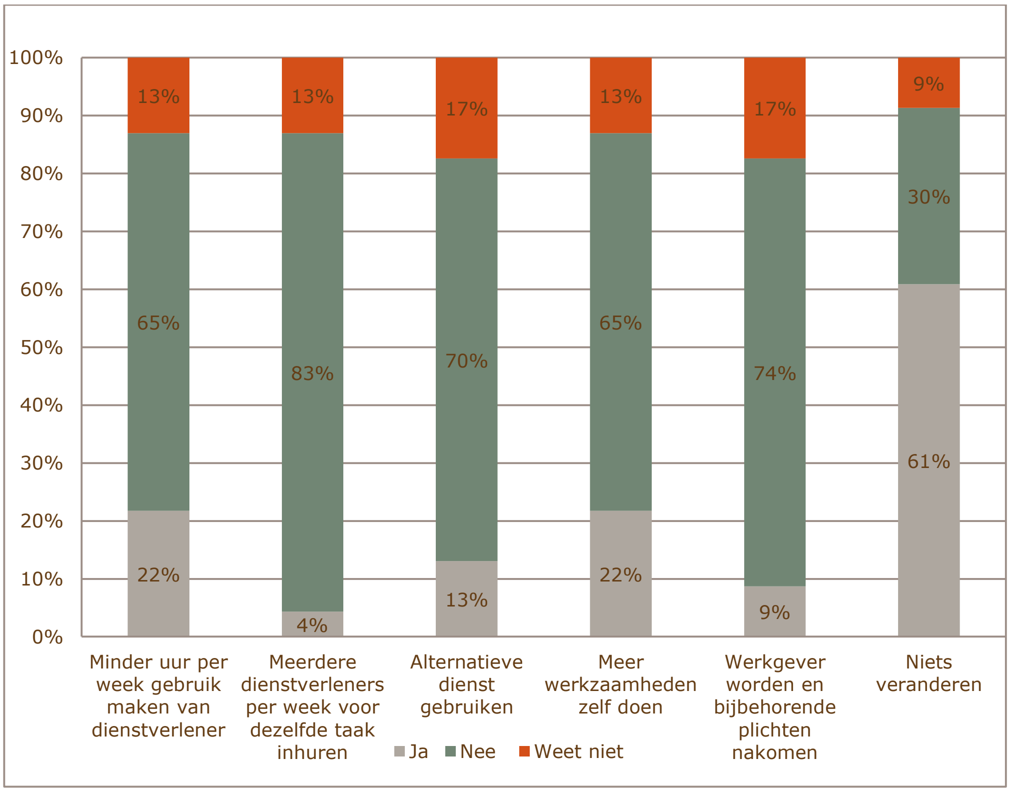
De mogelijke acties van de opdrachtgevers die voor relatief weinig uren per week een oppas of gastouder inhuren en voor wie de invoering van een urencriterium vooral extra ruimte en flexibiliteit biedt, staan in figuur 27. Duidelijk is dat men, in tegenstelling tot de opdrachtgevers die wél voor veel uren inhuren, juist niet stellig is in het beantwoorden van de vragen. De helft van de respondenten geeft aan niet te weten of ze iets willen veranderen. Bij de voorgestelde acties wordt echter voor een fors deel aangegeven dat men de actie niet zal ondernemen. Het beeld ten aanzien van het aandeel van de respondenten dat aangeeft bepaalde acties juist wel te ondernemen is hetzelfde als in alle drie de voorgaande sectoren: Een klein percentage – lager dan 10 procent – dat aangeeft gebruik te gaan maken van de extra spreidingsmogelijkheden die een urencriterium geeft, voor meer uur per week de dienstverlener in kwestie in te zetten en de dienstverlener voor andere taken in te zetten. 11 procent geeft aan voortaan rekening te houden met de wettelijke kaders die de Regeling dienstverlening aan huis stelt.

5.2.2 Gedragseffecten aan de aanbodzijde: bemiddelaars en dienstverleners

De gedragsreacties van bemiddelaars en dienstverleners hebben voornamelijk betrekking op het feit dat een deel van de gastouderopvang in zijn huidige vorm buiten de Regeling dienstverlening aan huis komt te vallen bij de invoering van een urencriterium. Bemiddelaars en dienstverleners geven aan geen weet te hebben van varianten van oppas- of gastouderdienstverlening die structureel relatief veel dagen en weinig uren in beslag neemt.

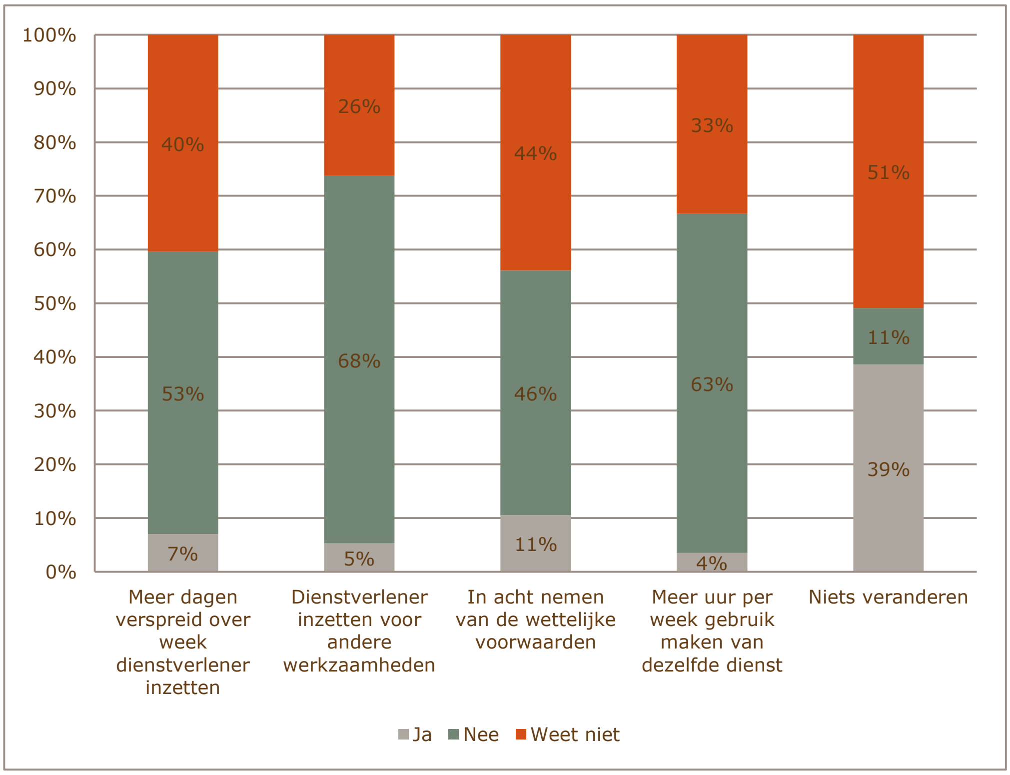
Bemiddelaars van gastouderopvang geven echter aan dat ze door de invoering van de meeste varianten van een urencriterium zullen worden gedwongen om zaken te veranderen om zo ervoor te zorgen dat het merendeel van de dienstverlening door gastouders aan huis binnen de Regeling dienstverlening aan huis blijft vallen. Men ziet het als een gedeeltelijke oplossing om de dienstverlening per week te spreiden over verschillende dienstverleners. Dit wordt echter wel als deels problematisch gezien op pedagogische gronden. Voor de ontwikkeling van de kinderen is het niet gunstig als ze meerder gastouders in een week hebben. Uit gesprekken met belangenverenigingen blijkt bovendien dat men bang is dat een deel van de gastouderopvang in het informele circuit gaat verdwijnen.

figuur 27	Welke acties zouden opdrachtgevers ondernemen als een urencriterium wordt ingevoerd? Groep respondenten voor wie het urencriterium neerkomt op een beperking. N=23



Bron: Panteia

figuur 28	Welke acties zouden opdrachtgevers ondernemen als een urencriterium wordt ingevoerd? Groep respondenten voor wie het urencriterium neerkomt op een verruiming. N=23



Bron: Panteia

6 Knelpunten en kosten

6.1 Overheidsfinanciën

Een invoering van een urencriterium in de Regeling dienstverlening aan huis kan mogelijk van invloed zijn op de overheidsfinanciën. Drie van de vier typen diensten die we hebben onderscheiden in de analyse van de directe en indirecte effecten van een urencriterium op de markt voor dienstverlening aan huis worden betaald vanuit publieke middelen. Zowel huishoudelijke hulp vanwege een zorgindicatie als zorg aan huis wordt betaald vanuit een persoonsgebonden budget. Daarnaast kunnen opdrachtgevers voor gastouders aan huis, mits de gastouder aan bepaalde voorwaarden voldoet, aanspraak maken op kinderopvangtoeslag.

Zoals we hebben gezien in voorgaande hoofdstukken zijn de te verwachten directe en indirecte effecten beperkt. Er is een minderheid aan opdrachtgevers die wellicht gebruik kunnen maken van de extra flexibiliteit waarmee de Regeling dienstverlening aan huis kan worden toegepast en er is een kleine groep die mogelijk buiten de Regeling dienstverlening aan huis zal komen te vallen. Voor het overgrote deel van de opdrachtgevers voor zorg aan huis en huishoudelijke hulp vanwege een zorgindicatie is vooral de eerste situatie van toepassing: men krijgt meer flexibiliteit bij de invoering van een urencriterium. Voor een deel opdrachtgevers voor gastouders aan huis betekent de invoering van een urencriterium wellicht dat men buiten de Regeling dienstverlening aan huis komt te vallen.

De minimale arbeidsvoorwaarden die gelden binnen de Regeling dienstverlening aan huis zijn relatief sober en werkgeverslasten zijn nauwelijks aan de orde. Inhuur binnen de kaders van de Regeling dienstverlening aan huis dient zich daarom aan als een goedkoper alternatief voor andere vormen van inhuur, zoals de inhuur van een dienstverlener die werkt als ZZP-er of in loondienst is bij een bedrijf. Wanneer er een sprake is van een dagencriterium zal het deel van de opdrachtgevers dat daarbuiten valt aangewezen zijn op deze duurdere vorm van inhuur.

Een urencriterium maakt het mogelijk dat een groter deel van de behoefte aan zorg aan huis en huishoudelijke hulp vanwege een zorgindicatie kan worden vervuld onder de voorwaarden van de Regeling dienstverlening aan huis. Dit zou twee gevolgen kunnen hebben: aan de ene kant zou de situatie kunnen ontstaan dat de opdrachtgevers in een dergelijke situatie dezelfde hoeveelheid zorg of huishoudelijke hulp inkopen voor een lager bedrag. Aan de andere kant zou dit kunnen betekenen dat er voor eenzelfde bedrag meer zorg of huishoudelijke hulp wordt ingekocht. De uitvraag van de mogelijke acties die opdrachtgevers zouden kunnen ondernemen bij de invoering van een urencriterium, lijkt echter uit te wijzen dat de overgrote meerderheid van de opdrachtgevers die momenteel inhuren onder de voorwaarden van de Regeling dienstverlening aan huis geen gebruik zal maken van de extra flexibiliteit en mogelijkheden die een urencriterium zou bieden. Daar staat tegenover dat gebruikers van zorg aan huis of huishoudelijke hulp die momenteel zorg inkopen die buiten de Regeling dienstverlening aan huis valt, met de invoering van een urencriterium deze zorg binnen de voorwaarden van de Regeling dienstverlening aan huis kunnen gaan inkopen. In een dergelijke situatie zouden de kosten voor PGB-gerelateerde zorg lager kunnen uitvallen. Het krachtenveld rondom het gebruik van PGB's is echter zeer complex. Er kan daarom in het kader van dit onderzoek niet meer

dan deze tentatieve inschatting van de richting van de effecten op de kosten van PGB's worden gegeven.
Ook ten aanzien van het vaststellen van het effect dat een urencriterium zal hebben op het gebruik van kinderopvangtoeslag, moet worden gesteld dat er zeer veel factoren van invloed zijn, zodat het lastig is om een verantwoorde gedetailleerde inschatting te kunnen geven. Daarom kunnen we ook wat deze sector betreft slechts een tentatieve inschatting geven van de richting van de gevolgen van de invoering van een urencriterium. We hebben gezien dat er (afhankelijk van de daadwerkelijke hoogte van het urencriterium) een groep opdrachtgevers zal zijn die buiten de Regeling dienstverlening aan huis zal komen te vallen. De hoogte van de kinderopvangtoeslag die opdrachtgevers kunnen ontvangen hangt van verscheidene factoren af, waarvan het aantal uur dat men kinderopvang gebruikt er één is. Er zijn twee mogelijke mechanismen die ertoe bijdragen dat het aantal uren dat men gebruik maakt van kinderopvang door een gastouder aan huis zou kunnen dalen: in de eerste plaats kunnen opdrachtgevers voor minder uren per week hun gastouder kunnen gaan inhuren om zo alsnog binnen de Regeling dienstverlening aan huis te blijven vallen. Ongeveer 20 procent van de ondervraagde opdrachtgevers geeft aan dit te zullen doen als voor hen de Regeling dienstverlening aan huis niet langer geldt. Daarnaast geeft een deel aan bereid te zijn om aan de volledige werkgeversplichten te voldoen of om een alternatieve (waarschijnlijk duurdere) dienst te gebruiken. Hogere kosten zullen voor een deel van deze groep waarschijnlijk met zich meebrengen dat men voor minder uren aan kinderopvang gaat inkopen.

Beide mechanismen zouden tot gevolg hebben dat er voor minder uren aan kinderopvangtoeslag wordt gebruikt, hetgeen tot gevolg zou hebben dat er in totaal een lager bedrag aan kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd.

6.2 Mogelijke knelpunten

Over het algemeen signaleren opdrachtgevers, dienstverleners of bemiddelaars geen knelpunten bij de invoering van een urencriterium. Ze geven aan dat een urencriterium voor henzelf of voor de diensten die ze bemiddelen waarschijnlijk geen verschil zal maken. Het aantal uren en het aantal dagen van het overgrote deel van de dienstverlening huis is te laag en valt onder zowel het dagen- als een urencriterium.

Het blijkt echter dat binnen het marktsegment van de gastouders aan huis er relatief veel gevallen zijn van gastouders die een aantal uren werken voor één opdrachtgever dat nabij en buiten het urencriterium komt te vallen. Een probleem dat wordt aangestipt door een opdrachtgever van een gastouder is dat een urencriterium de flexibiliteit van de dienstverlening kan ondermijnen. Hij geeft aan dat hij soms de gastouder die hij zelf inhuurt, vraagt om een aantal uren extra te werken op een dag dat die gastouder werkt. Wanneer er sprake is van een dagencriterium is dit zonder meer mogelijk: de dienstverlener gaat niet meer dagen werken in een dergelijke situatie. Wanneer er sprake is van een urencriterium hebben de extra uren aan overwerk waar het om gaat mogelijk tot gevolg dat het risico ontstaat op overschrijding van het urencriterium. Daaraan gerelateerd wordt door de eigenaar van een gastouderbureau opgemerkt dat het registreren van het aantal uren dat gastouders aan huis werken mogelijk meer administratieve inspanningen gaat vragen van de opdrachtgevers.

Ten slotte komt uit onze enquête onder dienstverleners naar voren dat de spreiding van bepaalde vormen van dienstverlening over meerdere dagen wellicht problematisch kan zijn: de hoeveelheid tijd per week die het kost om naar één of meerdere

opdrachtgevers af te reizen kan sterk toenemen als de werkzaamheden die een dienstverlener verricht wordt verspreid over meer dagen per week.